MÉXICO Y EL MUNDO

HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

TOMO IX

La política exterior de México en la década de los noventa

13436)



SENADO DE LA REPÚBLICA

Carta general de la República Mexicana formada para el estudio de la configuración y división interior de su territorio (Mapoteca Manuel Orozco y Berra, SAGAR). Fotografía: Jorge Moreno Cárdenas

Participaron:
Miguel Ángel Covién G.
Rogelio Aguirre Vilchis
Myriam Caballero Mabarak
Rocío Castañeda Quiroz
Francisco Contreras Rodríguez
Francisco de Casas Parada
Francisco del Bosque García
Roberto González Vallejo
Ma. Eugenia Castañeda Quiroz

Responsables de la investigación iconográfica:

Adela Pinet Plasencia
Evangelina Villarreal Murueta

Agradecemos a las siguientes personas e instituciones las facilidades otorgadas para la utilización de su acervo a fin de ilustrar la presente serie:

Acervo del Senado de la República
Archivo General de la Nación
Dr. Edmundo O'Gorman
Arq. Fernando Abascal Sherwell
Biblioteca Nacional de Antropología e Historia
Biblioteca Nacional, UNAM
Biblioteca del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM
Biblioteca del Instituto Anglo Mexicano de Cultura
Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada de la SHCP
Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México
Acervo Histórico Diplomático de la SRE
Hemeroteca Nacional, UNAM
Mapoteca Manuel Orozco y Berra, SAGAR
Museo Nacional de Historia
Museo Nacional de las Intervenciones
Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística

Segunda edición aumentada, junio 2000
© D.R. Senado de la República
Impreso en México
ISBN 968-6512-85-2 Obra Completa
ISBN 968-6512-84-5 Tomo IX

Edición del Senado de la República, a cargo de la Comisión Editorial y su Secretariado Técnico.

MÉXICO Y EL MUNDO
HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

TOMO
IX

La política exterior de México en la decada de los noventa

COMPILADORAS
Roberta Lajous y Blanca Torres

EL COLEGIO DE MÉXICO



SENADO DE LA REPÚBLICA
LVII LEGISLATURA

H. CAMARA DE SENADORES
BIBLIOTECA "MELCHOR OCAMPO"

LVII LEGISLATURA
Cámara de Senadores
Junta de Coordinación política

María de los Ángeles Moreno Uriegas
PRESIDENTA

Gabriel Jiménez Remus
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Héctor Sánchez López
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Eduardo Andrade Sánchez
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Rodolfo Becerril Straffon
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Juan de Dios Castro Lozano
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Adalberto Campuzano Rivera
SECRETARIO GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Graciela Brasdefer Hernández
TESORERA

Índice

Prólogo

Entre 1988 y 2000, las relaciones internacionales de México experimentaron cambios profundos. Por una parte, el fin de la bipolaridad significó un reordenamiento del sistema internacional a causa de la desaparición de una de las dos superpotencias de la era de la guerra fría. Por otra, la estructura de la economía mundial se modificó durante la última década del siglo veinte como consecuencia de dos tendencias complementarias: de un lado, la intensificación de las relaciones económicas, comerciales y financieras, enmarcadas en el llamado proceso de la "globalización", y de otro, la consolidación de los bloques económicos regionales.

México no ha sido un observador pasivo de dichas transformaciones. Todo lo contrario. Nuestro país ha participado activamente en este nuevo entorno mundial. La expresión más clara de la nueva vocación internacional de México es la apertura económica y la negociación de acuerdos de liberalización comercial con países de todas las regiones geográficas, acompañado de un proceso interno de reestructuración económica. Sin duda, México se ha posicionado ventajosamente en el mercado más poderoso a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés).

La recopilación de ensayos que cierra esta colección del Senado de la República incluye textos escritos a lo largo de los últimos doce años por diplomáticos y académicos. Todos ellos explican desde diferentes puntos de vista los grandes temas de la política exterior del periodo. Naturalmente, los puntos de vista reflejan exclusivamente la óptica de los autores.

Por un lado, los artículos de Rosario Green, Blanca Heredia y Ana Covarrubias analizan los grandes retos de la política exterior de México en la década de los noventa. Víctor Arriaga, Rafael Fernández de Castro,

Manuel García y Griego, Mónica Verea y María Celia Toro examinan en detalle los principales aspectos de la amplia y compleja relación con Estados Unidos. Blanca Torres, Sandra Fuentes Berain, Margarita Diéguez, Lilia Bermúdez y Jorge Chen identifican actores e instrumentos para el manejo de las relaciones de México con diversos países y regiones del mundo. Finalmente, en sus artículos Roberta Lajous y Claude Heller se detienen a analizar la actuación de nuestra diplomacia en los dos foros multilaterales más importantes para nuestro país: la ONU y la OEA.

Para las compiladoras de este volumen con el que el senado cierra su reedición de *México y el mundo*, la presente recopilación es una aportación que aspira a contribuir a la comprensión cabal de los temas más importantes de las relaciones internacionales de México de los últimos 12 años. De esta manera, en su conjunto, los nueve tomos de la colección del senado permiten a los lectores contar con una visión íntegra y panorámica de la interacción de México con el mundo desde la independencia hasta el comienzo del nuevo milenio.

ROBERTA LAJOUS
BLANCA TORRES

LOS GRANDES RETOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo XXI*

Rosario Green

Es un honor estar en este noble teatro de la ciudad de Querétaro, sitio en el que se han escrito páginas imprescindibles de nuestra historia patria. Fue aquí donde se reunió el Constituyente en 1917 para dar forma y vida a nuestra Carta Magna, en la que se conjuga el espíritu de la independencia, la reforma y la revolución, y donde se reflejan nuestras aspiraciones de progreso, justicia social y soberanía.

En nuestra Constitución definimos el interés nacional y con ella defendemos lo que nos identifica como nación. Con ella también promovemos que México ocupe el sitio que le corresponde en el concierto mundial de naciones.

Me siento halagada, asimismo, por la oportunidad de reunirme con la comunidad académica y estudiantil de esta prestigiosa universidad, para compartir algunas reflexiones en torno a los retos que habrá de enfrentar la política exterior de México en el próximo siglo.

Los desafíos internacionales constituyen un tema vasto y controvertido. Por ello, mi intervención tal vez generará más preguntas e interrogantes que respuestas y afirmaciones contundentes. Esto se debe a que los retos a los que me referiré tienen su origen en los rápidos y complejos procesos

* Conferencia dictada en el teatro de la República. Querétaro, Qro., 16 de julio de 1999.

de cambio que vive el mundo de fin de siglo, mismos que se caracterizan por su fluidez y, en ocasiones, por su naturaleza errática.

Las nuevas realidades del deshielo bipolar

El fin de la guerra fría dio paso al advenimiento de una nueva estructura internacional. Sin embargo, a diferencia de los paradigmas centrales que caracterizaron la actuación de los Estados durante los 45 años posteriores a la Conferencia de Yalta, hoy aún no contamos con las reglas y los consensos indispensables para garantizar la estabilidad, el equilibrio y la predictibilidad del comportamiento de las naciones.

Tendencias en principio contradictorias, como la fragmentación de ciertos Estados nacionales, por un lado, y el avance de la integración de bloques regionales, por el otro, han venido operando casi a contrapelo desde finales de los años ochenta. Las organizaciones multilaterales universales y regionales enfrentan la urgencia de adecuarse a las nuevas realidades del deshielo bipolar, y no siempre encuentran las fórmulas adecuadas para lograrlo con éxito.

Más oportunidades, mayores retos

Al tiempo que surgen nuevas oportunidades como consecuencia de la creciente globalización, del fortalecimiento de un regionalismo abierto a la incorporación de nuevos miembros, y de la ampliación de los temas y actores que participan en la conformación de la agenda internacional, se nos plantea el enorme reto de combatir la desigualdad, la pobreza extrema, las enfermedades endémicas y el crimen organizado.

En otras palabras, las oportunidades se han multiplicado a partir de la globalización, de la regionalización cada vez más amplia y de la incorporación de nuevos asuntos y protagonistas, pero en contrapartida se han multiplicado también las exigencias de luchar en forma colectiva contra las nuevas amenazas derivadas justamente de esta recomposición. Hoy es prácticamente imposible imaginar un combate quijotesco contra fenómenos como las drogas, la degradación del medio ambiente, el tráfico ilícito de armas y otros molinos de viento no menos feroces que aquellos que imaginara el personaje legendario de Cervantes.

A partir de todo lo anterior, quisiera reflexionar en torno a cuatro de los retos más importantes con los que el mundo habrá de lidiar en la cimenta-

ción de la nueva arquitectura global. Sin duda, tales desafíos constituyen el entorno en el que México habrá de desarrollar su política exterior y proyectar sus principios, intereses y objetivos de cara al nuevo milenio. Estos retos son: el de la globalización, el de la regionalización, el de la paz, la seguridad y los conflictos internacionales, y el de la soberanía.

Un fenómeno insoslayable

La globalización es un fenómeno que se ha consolidado como duradero e irreversible, y que obliga a las naciones a aprovechar las oportunidades que implica y a erradicar o minimizar sus desventajas. Por ello el pensador francés Zaki Laïdi ha señalado que "la globalización no es una noticia buena ni mala. Es un proceso radicalmente ambivalente". De nosotros depende, entonces, imprimirle la voluntad y la sabiduría necesarias para aprovecharla.

El proceso globalizador se ha profundizado a través del desarrollo tecnológico en algunos servicios, como son las finanzas, las telecomunicaciones. El transporte y el comercio. Hay quienes afirman que se inició en 1492, con la llegada de Cristóbal Colón a América; otros señalan que los detonadores de este proceso fueron la revolución industrial y la colonización que se dio en el siglo pasado; algunos más sitúan su origen en la revolución informática del último cuarto de siglo. Sea cual sea el caso, hoy la globalización es un fenómeno que no puede soslayarse.

La Internet, símbolo de nuestros tiempos

La globalización ha sido un proceso gradual y acumulativo cuyos efectos se han acelerado a causa de diversos avances recientes, en particular los ocurridos en materia electrónica y de telecomunicaciones. Estos cambios han permitido que individuos, corporaciones y países establezcan contacto alrededor del mundo de manera más rápida, desde puntos cada vez más distantes y en forma más económica que nunca.

De hecho, estos instrumentos de la globalización le han otorgado al individuo el poder para influir directamente tanto en los mercados como en los gobiernos. No es una exageración afirmar que mientras el símbolo del sistema internacional prevaleciente a lo largo de la guerra fría fue el muro de Berlín, el símbolo de la globalización de nuestros días es la red mundial de información, por todos conocida como Internet.

El peso de la globalización sobre la economía

Es evidente que la globalización ha tenido repercusiones en todos los ámbitos. Me referiré a dos de ellos: el económico y el político.

En el terreno de la economía, la liberalización del comercio, la internacionalización de los procesos productivos y el libre flujo de capitales constituyen elementos característicos de la comunidad internacional contemporánea. Sin embargo, la globalización económica ha tenido diferentes efectos en las distintas economías, en función de su grado de desarrollo y de su inserción internacional.

En las economías menos desarrolladas, por ejemplo, este fenómeno ha conducido a enfrentar una mayor competencia en materia de comercio, inversión y nuevas tecnologías. En el sector de las finanzas, la volatilidad y la especulación que han ido aparejadas al libre flujo de capitales —en particular aquellos de corto plazo— han tendido a distorsionar las economías y a generar situaciones de vulnerabilidad.

Estos efectos en las economías menos desarrolladas no se han dado sin consecuencias sobre otras emergentes e incluso sobre algunas industrializadas, justamente en virtud de la globalización. Así, las recientes crisis financieras demostraron que ningún país, sea cual sea su nivel de desarrollo, es inmune a un posible contagio. Esta convicción generó un impulso mundial para emprender, si no la reforma a fondo de las instituciones financieras internacionales, al menos un intenso debate en torno a su adecuación a las nuevas circunstancias producto de la globalización, y al diseño de un sistema de alerta temprana o de contención que permita detectar a tiempo estas crisis e incluso su desbordamiento.

Globalización en la esfera política

En el ámbito político la globalización ha provocado que las medidas que se ponen en práctica en un país necesariamente tengan repercusiones sobre los otros países de la zona. Por ejemplo, la política migratoria de Estados Unidos ha tenido efectos particularmente en aquellas naciones como México, las de Centroamérica y algunas del Caribe, que son punto de origen de individuos que buscan mejores oportunidades de trabajo. Las respuestas que se han generado en estos países ante dichas políticas han ido desde la tirantez en las relaciones bilaterales hasta la necesidad de encontrar mecanismos para resolver el problema con base en los intereses

comunes, con lo que se cierra el círculo de impactos recíprocos impuestos por la globalidad.

La globalización también ha sido significativa en la gestación de espacios para la actuación de entidades no gubernamentales, como los empresarios, los centros académicos, los parlamentos, los medios de difusión y las organizaciones de la sociedad civil. Todos ellos han tenido un desarrollo vigoroso en los últimos años e influido en una variedad de temas que antes eran del dominio casi exclusivo del Estado y que en el entorno globalizador se vuelven responsabilidad de todos, tal es el caso de la promoción y el respeto de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente, de la búsqueda de acercamientos con los pares en otras naciones para incrementar la capacidad de influencia en temas concretos como la liberalización comercial y el combate frontal al crimen organizado, entre otros.

La soberanía en el mundo global

Además de haber provocado un incremento en el número de actores en el sistema internacional e incluido nuevos temas en su agenda, la globalización ha contribuido a reducir la brecha en el conocimiento y en la información, factores que alguna vez separaron a las naciones.

Esto ha planteado nuevos desafíos para los Estados, al tiempo que ha generado un debate, todavía inconcluso, para definir si la globalización implica un mundo donde no existan fronteras o, más aún, uno que sea completamente homogéneo.

En este sentido, hay quienes consideran que el concepto de soberanía, fundado en un sólido sentido de identidad y en el vigor de nuestra historia y cultura, se contrapone con el concepto de globalización. Algunos opinan, incluso, que los dos conceptos —globalización y soberanía— se cancelan mutuamente.

En mi opinión, esta es una mala lectura de ambos conceptos, pues la globalización debe enfrentarse con una clara noción de la soberanía, que en más de un sentido es, justamente, el instrumento que nos ayuda a aprovechar la globalización. Es, asimismo, la garantía con que contamos para hacer de ese fenómeno un activo que nos permita apuntalar el desarrollo, los intercambios y las vinculaciones en un mundo cada vez más interconectado. Un mundo en el cual las fronteras, aun cuando siguen

siendo significativas, abandonan paulatinamente su tradicional rigidez para convertirse más en espacios de encuentro que en líneas de separación.

Afirmación y redefinición del Estado

En la construcción de esta convivencia entre globalización y soberanía, el Estado está llamado a jugar un papel fundamental. Esto nos lleva a referirnos a otro falso debate, que se da en torno a la supuesta obsolescencia del Estado en un mundo globalizado. Una vez más, creo que se trata de una mala lectura. No sólo estoy convencida de que el Estado no es obsoleto, sino que gracias a la globalización la exigencia de su existencia se perfila con mayor claridad. En la globalización, el Estado encuentra una amplia gama de oportunidades para redefinir su papel, afirmarlo y darle nuevas dimensiones tanto al interior de las naciones como en el diario contacto entre unas y otras.

La experiencia ha demostrado que un Estado sin mercado conduce al totalitarismo, en tanto que un mercado sin Estado fomenta la marginación y la injusticia. El reto, entonces, consiste en deber aprovechar las ventajas que ofrece la globalización a fin de promover el bienestar social de los individuos y resguardar los intereses nacionales a partir de políticas públicas adecuadas.

Regionalización y multipolaridad

Es un hecho que la conformación y consolidación de bloques comerciales en el ámbito regional es una de las características más evidentes del mundo en que vivimos. Esta regionalización no se da sin consecuencias sobre la percepción acerca de cuál será el sistema internacional del futuro.

Hay quienes aseguran que la regionalización creciente acabará por diseñar un sistema mundial atomizado e inconexo. Otros dudan de la viabilidad de la regionalización en la arquitectura unipolar que nos legó el fin de la guerra fría. Algunos más argumentan lo contrario; es decir, que el regionalismo, en particular cuando es abierto y no se implanta como una fortaleza, es la única respuesta al predominio estadounidense y el camino indispensable para crear una multipolaridad basada en objetivos compartidos y visiones comunes.

En ese sentido, no debe extrañar que la creciente interdependencia y globalización de las relaciones entre los Estados y otros actores del sis-

tema internacional se encaucen cada vez más hacia la conformación de nuevos centros geopolíticos y geoeconómicos de poder. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), la consolidación de la Unión Europea (UE), el surgimiento de áreas de cooperación económica en Asia-Pacífico y el fortalecimiento del Mercado Común de América del Sur (Mercosur), son ejemplos claros del proceso de regionalización que predomina hoy en las relaciones internacionales. El reto no es que exista la regionalización en el marco de la globalización, sino que ambos coexistan en condiciones de armonía, cooperación y, eventualmente, de convergencia.

La ubicación geográfica de México, oportunidad y desafío

Al igual que la globalización, la regionalización no es sólo un fenómeno económico o comercial, sino que genera vínculos culturales y políticos intensos con otros países. A partir de reconocer esa realidad, y en su propósito de insertarse en la economía internacional de manera más eficiente, México enfrenta el reto de la integralidad de este proceso y avanza en su diálogo político, financiero, cultural y de todo tipo con otros países y regiones.

Como nación de pertenencias múltiples, México se ubica en una posición geográfica de gran valor estratégico, misma que le ha permitido establecer nexos privilegiados con América Latina y el Caribe, América del Norte, la región Asia-Pacífico y Europa.

Esta situación geográfica representa, al mismo tiempo, una oportunidad y un desafío para nuestro país. Una oportunidad, porque le permite reducir asimetrías y ampliar su capacidad de interlocución frente a otros países y grupos de países. Un desafío, porque exige interactuar y concertar acuerdos políticos y económicos con países y regiones cuyos intereses y objetivos en ocasiones son diferentes a los de la nación. Sin embargo, la diplomacia mexicana ha sabido tejer esa red delicada de acercamientos basados en el respeto a las diferencias y el fomento de las coincidencias.

Pero, sobre todo, México está convencido de que las diversas iniciativas de integración regional que existen en el mundo, lejos de estimular la conformación de bloques cerrados, deben convertirse en los cimientos de un sistema internacional basado en un regionalismo abierto e incluyente que se encamine hacia un horizonte de convergencia porque se basa en un marco normativo común.

Paz y seguridad en un mundo unipolar

El tercer reto al que se enfrentan todas las naciones es de la mayor trascendencia, en tanto que en él se cifra nuestra esperanza de lograr que en el sistema internacional cohabiten la cooperación y el desarrollo. Se trata del reto de la seguridad, el mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos internacionales.

Al finalizar la guerra fría, la estructura internacional de poder que había prevalecido prácticamente a todo lo largo de la segunda mitad del siglo sufrió alteraciones y transformaciones extraordinarias. Para bien o para mal, es un hecho innegable que con la caída del muro de Berlín también se derrumbaron muchos de los parámetros y preceptos que regían la política mundial. Como se indicó antes, en poco tiempo y de manera estrepitosa pasamos de un mundo bipolar, cuyo equilibrio dependía de las capacidades militares, tecnológicas y geopolíticas de los actores principales, a un sistema internacional radicalmente distinto, cambiante y fluido, que algunos han dado en llamar unipolar.

Reaparición de los viejos temas de la seguridad mundial

Hoy ha surgido una nueva agenda de la paz y la seguridad internacionales para la cual los viejos parámetros ya son inoperantes. Algunos de estos desafíos son literalmente inéditos y tienen que ver con dos hechos simultáneos. Por un lado, el fin de la guerra fría y, por el otro, la consolidación de la era de la globalización. El primero hizo que afloraran un sinnúmero de conflictos de carácter propiamente interno, que la existencia de los controles soviéticos había mantenido a raya. El segundo motivó que se multiplicaran los temas de seguridad no tradicionales, como son el crimen trasnacional organizado, el narcotráfico, el terrorismo multinacional o el tráfico de personas y armas.

Es muy lamentable que algunos de los viejos temas de la agenda de seguridad internacional, como son las rivalidades étnicas, religiosas y nacionalistas, hayan reaparecido luego de permanecer subsumidos durante décadas bajo la dinámica que imponía el orden bipolar. Las guerras fratricidas que hoy presenciamos, lo mismo en el mundo desarrollado que en el de menor desarrollo, tanto en Europa como en África, ya no se dan de manera contenida. Por el contrario, generan inestabilidad más allá de la zona donde ocurren e involucran a un número significativamente mayor de actores internacionales.

Ante los nuevos peligros, esquemas inoperantes

Este reto de la paz y la seguridad internacionales se complica todavía más por la inexistencia de una estrategia auténticamente global en materia de seguridad, capaz de responder a cualquier amenaza en forma eficaz y legítima. Ni las organizaciones internacionales ni los diseños de seguridad colectiva que conocemos hasta el día de hoy están resultando capaces de responder de manera adecuada a las nuevas amenazas y a los conflictos que se generan en este mundo globalizado.

De hecho, la guerra que se libra en los Balcanes desde 1991 ha contrapuesto *simultáneamente los principios que deben regir la convivencia* armónica a nivel mundial, con la actuación de alianzas y mecanismos regionales que no siempre corresponden con el mandato requerido. La intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad de la ONU, vulneró —aunque fuera momentáneamente— la fortaleza de los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.

Esta contraposición constituye un reto que atañe al conjunto de la comunidad de naciones y que debe ser resuelto lo más pronto posible. Para los mexicanos se trata de un asunto fundamental, ya que sostenemos que debe privar el derecho en la solución de todo conflicto internacional, y porque nuestra política exterior se rige por los principios consagrados en la fracción décima del artículo 89 de nuestra Constitución, entre los que se encuentran la solución pacífica de las controversias, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza.

El propio conflicto en los Balcanes y los que han surgido en Ruanda, Burundi o a lo largo de la frontera etíope-somalí proporcionan evidencias más que suficientes para reconocer que los actuales esquemas para mantener la paz y la seguridad internacionales no están operando como debieran, además de que su legitimidad ha sido gravemente erosionada.

Por consiguiente, éste debe ser el punto de partida para iniciar la tarea de reflexión acerca de los esquemas y mecanismos de seguridad colectiva que demandarán los conflictos del próximo milenio. El consenso entre todas las naciones es un ingrediente imprescindible en el proceso destinado a replantear, con base en la Carta de las Naciones Unidas, un marco jurídico que haga compatibles los principios que norman a las organizaciones regionales con las acciones que éstas adopten en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

En América, nuevas amenazas

El continente americano no es ajeno a estos retos y cuestionamientos. Por fortuna, en la actualidad los países de nuestro hemisferio no enfrentan ninguna forma de amenaza militar externa. Los desafíos de la región residen, sobre todo, en fenómenos como el narcotráfico trasnacional o el tráfico de armas. Estos temas, y no otros, son los que se han convertido en cuestiones de seguridad para muchas de nuestras naciones. Por ello urge adecuar nuestros esquemas de cooperación regional para que estén en condiciones de responder, de manera responsable e integral, a estas nuevas amenazas.

En nuestro continente, como en el resto del mundo, el consenso entre las naciones debe guiar los esfuerzos para hacer frente a este reto vital de cara al próximo siglo. La propuesta para constituir en la Comisión Interamericana contra el Abuso de las Drogas de la Organización de Estados Americanos (OEA) un mecanismo de evaluación multilateral para reforzar nuestras estrategias comunes de lucha contra el narcotráfico, así como los esfuerzos para detectar y detener el tráfico de armas —que a iniciativa de México derivaron en la firma de una convención interamericana en 1997—, deberían convertirse en las piedras fundacionales de un nuevo enfoque de seguridad colectiva hemisférica.

De esta manera, el importante desafío que tenemos frente a nosotros es garantizar una paz necesaria y duradera para el próximo milenio y replantear aquello que entendimos por seguridad internacional y colectiva durante más de medio siglo. Es, en el fondo, el establecimiento de un vínculo claro y adecuado entre el perfil de los nuevos temas de seguridad y los mecanismos y esquemas que requerimos para responder a ellos.

Doble concepción de la soberanía

Íntimamente relacionado con los tres desafíos anteriores, el reto de la soberanía encierra la necesidad de evaluar la forma en que nuestra propia noción de soberanía puede articularse con el diseño y el ejercicio de la política exterior de México. La tradición liberal juarista que rige los principios de esta política no tiene por qué contraponerse a las realidades y necesidades contemporáneas de fin de siglo.

El espíritu con el que fue concebido el artículo 76 de nuestra Constitución refleja con nitidez una concepción moderna y objetiva de la soberanía. En lo interno, reconoce la autoridad exclusiva del Estado para esta-

blecer el régimen que mejor atienda las necesidades y desafíos del país. En lo externo, reafirma la independencia y autonomía del Estado en sus relaciones con otras naciones. Precisamente esta doble concepción de la soberanía es el elemento que nutre la actuación internacional de México, desde un punto de vista doctrinario y práctico.

El conjunto de nuestros principios y su obligatoriedad resumen bien la vocación mexicana a favor de la primacía del Estado de derecho tanto en lo interno como en lo externo. Por un lado, porque lo lleva a asumir los valores de la soberanía y autodeterminación del pueblo de México expresados a través de sus leyes, instituciones y forma de gobierno. Por el otro, porque refleja en sentido amplio la voluntad del propio Estado de realizar una labor diplomática que, en el marco del derecho internacional, vele por el establecimiento de un sistema mundial justo y equilibrado. De ahí que México comprenda a cabalidad el sentido profundo de la reflexión de Reinhold Niebuhr cuando señala que "la capacidad humana para la justicia entre las naciones hace posible la soberanía; la capacidad para la injusticia la hace necesaria".

Dos líneas de acción

Los cuatro retos referidos aquí son los hilos conductores con los que nuestro país busca articular una estrategia de política exterior capaz de hacer frente tanto a la recomposición del sistema internacional de la posguerra fría, como a su voluntad de participar con ventaja en la globalización. Esta estrategia gira en torno a dos líneas fundamentales de acción, la diversificación de nuestras relaciones y el fomento a la cooperación internacional.

Por lo que se refiere a la diversificación de los contactos internacionales de México, es justo señalar que esta obedece a la necesidad de equilibrar los nexos con el exterior y al imperativo de ampliar y consolidar el margen de maniobra y la capacidad de negociación internacional de nuestro país. No hay que olvidar que una de las metas de la política exterior mexicana es hacer valer la estatura política, económica y cultural de la nación frente a los centros mundiales de la economía y la política, así como en los foros multilaterales.

Visión solidaria del mundo

En cuanto a la cooperación internacional, cabe decir que México la considera un instrumento que permite a las naciones obtener beneficios recí-

procos y maximizar sus nexos con otros países, con lo que se reducen los costos para ambas partes.

Nuestra participación en la ONU y en otros organismos internacionales, nuestro acercamiento a los distintos bloques regionales, nuestra interacción con nuevos actores internacionales, nuestro compromiso con la preservación del medio ambiente, con la protección de los derechos humanos, con la lucha contra las drogas y, en fin, con todos los retos que se plantea la comunidad mundial, son todos actos que estarán regidos precisamente por esa concepción mexicana de la cooperación internacional. Ante el paradigma de la globalización, México responde con una visión solidaria del mundo.

México, punto de convergencia

A mediados del siglo XIX, el gran visionario francés Julio Verne concibió un viaje fantástico de Acapulco al Popocatépetl. Los protagonistas de esta odisea eran comerciantes españoles que habían salido de Filipinas en la ruta de la Nao de China, que fue, por cierto, una de las primeras experiencias globalizadoras que ha conocido nuestra historia.

Las aventuras de estos intrépidos marinos transcurrían en un tiempo en el que resultaba imposible trasladarse en cinco días de Acapulco a la ciudad de México. La suerte no favoreció a nuestros incipientes "agentes globalizadores", ya que su desconocimiento de la inhóspita geografía inventada por Verne los condujo a un fin trágico en las faldas del volcán.

Sin embargo, el argumento de esta obra literaria tiene cierto fundamento histórico y un significado metafórico, ya que en 1825 México adquirió su primer buque —rebautizado después como *Congreso Mexicano*— a unos comerciantes que habían corrido con suerte similar a la de los protagonistas de la novela de Verne. Con esa adquisición, el México independiente se hacía de uno de sus primeros elementos globalizadores.

Los tiempos han cambiado y ahora no sólo es factible darle la vuelta al mundo en menos de 80 días, sino que en un instante se pueden hacer transacciones millonarias que recorren varios puntos del planeta. En el imaginario de Verne, México representaba un punto de convergencia y un escenario idóneo para grandes aventuras. Hoy, México forma parte ya no de ese imaginario, sino de una contundente realidad global.

A partir de esta convicción, nuestro país debe ocupar un sitio imprescindible y asumirse como una pieza fundamental en el tablero de las relaciones internacionales del siglo XXI. No se trata de una utopía inalcanzable, sino del objetivo que México debe perseguir con su inserción en el mundo.

Por su ubicación geográfica, por su civilización milenaria y su cultura, por su potencial económico y su compromiso con los valores de la democracia pero, sobre todo, por su voluntad y destino, está en el interés nacional de México promoverse como un sitio de encuentro en los ámbitos económico, político, social y cultural. En el mundo del siglo XXI, muchos caminos pasarán por México.

Cooperación solidaria y respetuosa con el alto comisionado de Naciones Unidas para los refugiados*

Rosario Green

La visita a nuestro país de la señora Sadako Ogata, titular de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), nos brinda la oportunidad de estrechar aún más la relación cordial, respetuosa y fructífera con ese organismo internacional.

El gobierno mexicano se siente muy orgulloso de la labor coordinada y respetuosa que ha mantenido en los últimos 17 años con la oficina del ACNUR. Con las acciones realizadas en este lapso, durante el cual brindamos refugio a nuestros hermanos guatemaltecos, México y el Alto Comisionado demostraron que con una decidida voluntad de solidaridad y cooperación se pueden alcanzar las metas más nobles. En este caso, podemos sentirnos complacidos de haber desarrollado un marco de cooperación en materia de refugio, lo que es, sin duda, una lección de esperanza para otras comunidades en el mundo.

El acto que se celebró el día de ayer, 28 de julio, en la ciudad de Campeche, fue de singular trascendencia no sólo para quienes durante años encontraron un segundo hogar en nuestro territorio, sino también para los mexicanos que nos sentimos orgullosos de haber compartido nuestra tierra con esos hermanos centroamericanos. Es grato saber que hemos lle-

* Palabras durante la comida ofrecida en honor de la señora Sadako Ogata, alta comisionada de las Naciones Unidas para los refugiados. México, D. F., 29 de julio de 1999.

gado al final de este difícil proceso con resultados muy satisfactorios para todos.

Estas políticas solidarias son un ejemplo de la manera humanitaria, eficiente y constructiva como se deben enfrentar los desplazamientos forzosos, sobre todo en momentos en que en diversas partes del mundo han resurgido nuevas manifestaciones de xenofobia, racismo y discriminación. Como bien lo señaló el escritor español Fernando Savater: "Lo que está en juego en este fin de siglo marcado por los exilios, los destierros y las migraciones masivas, es cómo lograr dar el paso desde la hospitalidad del *nosotros* entendido como no-a-otros, a la hospitalidad de un *nosotros* sin requisitos previos ni exclusiones, un *nosotros* al que nada humano le resulte ajeno."

Larga tradición de asilo

La presencia en México de cerca de 45 mil refugiados guatemaltecos demostró que nuestro país continúa haciendo justicia a su larga tradición de asilo. Hoy me satisface *refrendar* nuestro compromiso con esta noble causa al dar a conocer que el Ejecutivo federal ha tomado la decisión de enviar a la consideración del Senado de la República —una vez que se hayan realizado las reformas jurídicas correspondientes— la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Con esta medida, México busca actualizar su marco legal de protección a los refugiados y fortalecer la vocación humanitaria que siempre ha orientado su política de asilo.

Agradezco a la señora Ogata su presencia en nuestro país, así como su incansable dedicación a favor de todos aquellos que se han visto en la necesidad de abandonar sus hogares en la búsqueda de seguridad y condiciones dignas para su desarrollo. Al reconocer el esfuerzo de la alta comisionada, México se compromete a seguir colaborando con la oficina que ella representa tan dignamente.

El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México

*Blanca Heredia**

En 1990, el gobierno de México inició las negociaciones que, cuatro años más tarde, habrían de culminar con el establecimiento de una zona de libre comercio en América del Norte. Dicha decisión expresó y promovió una reestructuración a fondo de las relaciones internacionales de México. En términos de la política exterior, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entraña tres cambios fundamentales: el vuelco abierto hacia Estados Unidos; la consolidación del giro hacia un predominio claro de los temas económicos dentro de la agenda de la política exterior; y la reorientación de la estrategia diplomática hacia la disciplina de esquemas institucionalizados de cooperación internacional. Estos tres procesos marcan un quiebre sustancial en relación con el pasado y sientan las bases de un nuevo modelo de política exterior.

Este ensayo concentra su atención en una de las variables explicativas que están, implícita o explícitamente, en el centro de la mayoría de los estudios sobre la reestructuración reciente de la política exterior mexicana: el cambio en el modelo económico. El hecho de que el cambio en política económica haya precedido al de la política exterior, aunado al aparentemente alto grado de complementaridad entre ambos, han contribuido a generalizar dos ideas centrales: la noción de que la reestructuración de la política exterior es resultado del proceso de reforma económica

* Secretaria académica del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

y la idea de que dicha reestructuración implica la subordinación de la política exterior a los objetivos de la nueva estrategia económica.

Este trabajo cuestiona la noción de causalidad lineal entre reforma económica y transformación de la política exterior. De hecho, sugiere la conveniencia de abordar el problema de manera distinta. El marco que se propone privilegia el grado variable de compatibilidad y congruencia entre política económica —entendida como promoción del crecimiento— y política exterior —entendida como minimización de la vulnerabilidad externa y como maximización de la capacidad de autogobierno. Antes de preguntarse si el cambio en la segunda es resultado del cambio en la primera, habrá que subrayar y explicar el hecho de que a lo largo de los años ochenta el conflicto entre ambas haya crecido de manera importante.

El ensayo se divide en cuatro secciones. La primera examina la naturaleza de la relación entre política económica y política exterior. La segunda identifica las particularidades de dicha relación en el caso mexicano y analiza, de manera breve y esquemática, su evolución en tiempo. La tercera sugiere una explicación de los diferentes grados de tensión entre política económica y política exterior, de 1940 en adelante. La cuarta y última analiza los efectos específicos del proceso de reforma económica —entendido como proceso eminentemente político— sobre la reestructuración de la política exterior de México.

La naturaleza de la relación entre política económica y política exterior

La relación entre economía y política ocupa un lugar central dentro del estudio de las relaciones internacionales. En lo que toca específicamente a la relación entre política económica y política exterior, la literatura ha sido rica en términos teóricos pero, con notables excepciones, bastante menos rica en términos empíricos. La mayoría de los trabajos relacionados con este problema se ha concentrado en dos tipos de temas: la relación entre seguridad militar y crecimiento económico, por un lado; y la relación entre las dimensiones políticas y los aspectos propiamente económicos de la política *económica* exterior, por el otro.[1] Los aspectos

[1] La escasez relativa de estudios sobre la relación entre seguridad nacional y vínculos económicos con el exterior se debe, en gran parte, a la separación académica entre los estudios acerca de la seguridad y aquéllos sobre los aspectos económicos de las relaciones internacionales. Beverly Crawford, "The New Security Dilemma under International Economic Interdependence", *Millennium*, vol. 23, núm. 1, verano de 1999.

no militares de la política exterior y su interacción con la política económica han recibido menos atención.

Un análisis sistemático del problema requiere comenzar por definir sus términos. La *política económica* puede definirse como el conjunto de decisiones gubernamentales que, con algún grado de continuidad, busca regular la producción y la distribución de la riqueza. Aunque sus objetivos suelen ser múltiples, el objetivo-eje es la maximización de la capacidad de una colectividad política determinada para generar riqueza y bienestar económico. Por su parte, la *política exterior* puede definirse como el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de las relaciones con otros Estados, así como a la regulación de las interacciones entre nacionales y extranjeros. Aunque sus objetivos suelen ser, también, diversos, el objetivo mínimo es la defensa de la integridad territorial y política mientras que, en el otro extremo, el objetivo máximo es la acumulación de poder y capacidad de dominio sobre otros Estados.

La relación entre la dimensión económica y la dimensión internacional de la acción estatal es compleja.[2] Sin embargo, no es la complejidad lo que articula y estructura la discusión sobre dicha relación sino el debate en torno a si existe, o no, una tensión intrínseca e irreductible entre las dos. La idea de que existe un dilema esencial entre riqueza y poder fue introducida, en el siglo XVIII, por el liberalismo económico. Para los economistas clásicos, el tamaño óptimo del mercado es el mundo y el comercio internacional es como un juego suma-positiva; así, rompieron la identidad mercantilista entre política económica y política exterior.[3] Tras crear la noción de separación y conflicto entre riqueza y poder, el liberalismo asumió dos visiones contrapuestas: en la primera se encuentra una vertiente del pensamiento liberal que entiende la tensión entre riqueza y poder como inevitable; al lado de ésta, otra postula la posibilidad de reconciliación entre ambas. El modelo de reconciliación propuesto por esta segunda visión se basa en la idea de que la tensión entre riqueza y poder como objetivos de la acción estatal se resuelve a través de la influencia positiva de los vínculos económicos internacionales sobre el valor de la cooperación internacional en la consecución de la seguridad; propuesta que encuentra su más poderosa expresión en la idea de un vínculo positivo entre comercio y paz.

[2] Klaus Knorr, *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, Nueva York, Basic Books, 1973.

[3] Jacob Viner, "Power *vs.* Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries", en J. Viner, *Essays on the Intellectual History of Economics*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

No interesa analizar aquí cómo distintas corrientes dentro del pensamiento liberal han lidiado con el problema de la tensión entre riqueza y seguridad. De acuerdo con Jacob Viner, es más importante subrayar que la noción misma de distancia y conflicto entre las dos es del todo ajena al mercantilismo clásico y únicamente se vuelve pensable dentro del marco paradigmático de la economía política clásica y neoclásica.[4] En suma, ni la idea de que existe —ó puede existir— una tensión necesaria entre riqueza y poder existió siempre, ni la tensión efectiva entre ambas ha sido universal, uniforme y constante.[5] La noción de conflicto entre ellas la debemos, originalmente, al liberalismo económico.[6]

Por su parte, el grado de tensión efectiva entre la política económica y la política exterior ha variado no sólo en el tiempo, sino también entre diversos países en un mismo periodo histórico.[7] Compárese, por ejemplo, la relación entre "rifles y mantequilla" en el caso de Estados Unidos durante los años cuarenta, por un lado, y durante los ochenta, por el otro.[8]

El muy distinto grado de tensión observable entre política económica y política exterior entre periodos y países sugiere, lógica y empíricamente, que antes de preguntarse si la acumulación de riqueza determina o, por el contrario, es determinada por la búsqueda de seguridad, es preciso preguntarse qué tanto, en efecto, las políticas económicas y exterior se contraponen. Es claro que en ausencia de conflictos más o menos grandes o evidentes entre las dos resulta casi imposible determinar su relación y peso causal recíproco. Además, los grandes rompimientos históricos y las

[4] La tensión entre la promoción de la riqueza y la maximización de la seguridad como tema central del liberalismo aparece con toda claridad en Adam Smith, *The Wealth of Nations*. Además, es abordado con especial lucidez y rigor por Albert Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press, 1945 (especialmente los capítulos 1 y 2).

[5] Para la visión contraria, véase Charles Lipson, "International Cooperation in Economic and Security Affairs", *Wold Politics*, núm. 37, octubre de 1984.

[6] Sin embargo, resulta interesante observar que son los realistas, y no los liberales, quienes más insisten hoy acerca de las diferencias entre el ámbito de la seguridad y la economía, así como sobre la tensión entre los objetivos económicos y políticos. Véase al respecto Robert Gilpin, "Economic Interdependence and National Security in Historical Perspective", en Klaus Knorr y Frank Traeger (eds.), *Economic Issues and National Security*, Lawrence, The Regents Press of Kansas, 1977.

[7] Un estudio reciente sobre la relación entre gasto militar y crecimiento económico en Estados Unidos y en Japón a lo largo de un siglo muestra que, contra la visión dominante, la relación entre ambos varía de signo y magnitud a través del tiempo. Véase Michael D. Ward, David R. Davis y Corey L. Lofdahl, "A Century of Tradeoffs: Defense and Growth in Japan and the United States", *International Studies Quarterly*, vol. 39, núm. 1, marzo de 1995.

[8] *Ibid.*, pp. 34-35, Cuadro 1.

diferencias nacionales más fundamentales en este sentido tienen, quizá, que ver más con el grado de tensión entre riqueza y seguridad/poder, que con la presencia y la dirección de relaciones causales entre ambas.

La relación entre política económica y política exterior en México

La acción del Estado mexicano tanto en materia económica como en materia internacional ha estado, históricamente, condicionada por la situación político-militar y económica del país.

La debilidad del Estado mexicano

La situación de debilidad tradicional del Estado mexicano explica la prioridad que los sucesivos gobiernos han concedido al desarrollo económico, con el objeto de lograr la maximización de la autonomía del Estado y la minimización de la vulnerabilidad externa.[9] Es claro que así como esa debilidad explica las prioridades que tienen por objeto tratar de superarla, también explica los múltiples obstáculos que se encuentran en el intento. La capacidad del Estado mexicano para reconciliar la promoción del crecimiento económico con la maximización de la autonomía frente al exterior se ha visto limitada, en diversos grados, en el curso del tiempo. A fin de revisar las variaciones en la tensión entre política económica y política exterior en el caso mexicano, resulta necesario hacer explícitos los supuestos que habrán de orientar dicha revisión.

El análisis de la relación entre acumulación de riqueza, por un lado, y maximización de autonomía frente al exterior, por el otro, depende de la definición que se adopte de "autonomía frente al exterior". Dicha definición es crucial puesto que su contenido es mucho más ambiguo, cambiante y polémico que el de la noción de crecimiento económico. Para los propósitos del presente ensayo, por "autonomía frente al exterior" se entenderá la maximización de la capacidad de aquellos que se encargan de la toma de decisiones colectivas dentro de una comunidad política determinada para limitar la influencia de actores externos sobre la definición y la instrumentación de los objetivos de dicha colectividad. Esa capacidad involucra dos dimensiones centrales: la gama de temas de interés colectivo sobre los cuales una determinada comunidad política decide; y el ran-

[9] Con respecto a la importancia tanto del crecimiento económico como de la minimización de la vulnerabilidad externa como objetivos centrales de la acción estatal en los países en desarrollo, véase Stephen Krasner, *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985.

H. CAMARA DE SENADORES
BIBLIOTECA "MELCHOR OCAMPO"

go de opciones que esa comunidad tiene en relación con los temas y las áreas que conforman su ámbito de competencia.

El contenido específico de la maximización de la autonomía externa como objetivo central de la acción estatal varía entre países y periodos históricos. En el caso de México, con el tiempo han cambiado la magnitud de las restricciones externas, su valoración y la manera de enfrentarlas. Durante buena parte de este siglo, sin embargo, los márgenes de autonomía del Estado mexicano frente al exterior han estado acotados por dos factores principales: la vecindad con Estados Unidos y la vulnerabilidad financiera externa. El primero de estos factores ha tenido efectos decisivos sobre la definición de los ámbitos de competencia del gobierno mexicano en materia internacional, así como sobre los temas centrales de la política exterior.[10] A la dependencia financiera externa han contribuido tanto la incapacidad de la economía mexicana para generar las divisas requeridas para financiar el crecimiento como la movilidad del capital invertido en el país.[11] La vulnerabilidad financiera frente al exterior ha influido sobre los márgenes de maniobra en política económica, lo mismo que sobre la capacidad de negociación del gobierno mexicano frente al exterior.[12]

De la armonía al conflicto: evolución histórica de la relación entre política exterior y política económica

Para un país como México, formular e instrumentar políticas capaces de conciliar la promoción del crecimiento económico con la defensa de la autonomía frente al exterior nunca ha sido fácil. Sin embargo, durante

[10] En virtud de la vecindad geográfica y de la enorme disparidad de poder entre México y Estados Unidos, para México no ha sido ni necesario ni costeable el intento de contrapesar militarmente a Estados Unidos. Desde el punto de vista de Estados Unidos, y dada la proximidad geográfica, México es parte integral de su zona de defensa estratégica. La peculiar posición geoestratégica de México explica el hecho de que la defensa de la seguridad territorial haya quedado virtualmente excluida del ámbito de competencia exclusiva del Estado mexicano. Dicha posición explica, asimismo, el hecho de que la maximización de la autonomía frente al exterior haya tenido que ver, centralmente, con la capacidad del gobierno mexicano para acotar, administrar y contrapesar la influencia y el poder de Estados Unidos.

[11] Los niveles relativamente altos de movilidad financiera en México se explican, en parte, por las ventajas derivadas de la vecindad con Estados Unidos. A esas ventajas hay que agregar, sin embargo, la marcada preferencia de los inversionistas en México en favor de activos líquidos y móviles.

[12] Con respecto a los efectos de dicha vulnerabilidad sobre la política económica resulta muy útil el trabajo de Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Domestic Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

buena parte de este siglo, la combinación entre un modelo económico en el cual el Estado tenía un papel preponderante y una política exterior frecuentemente calificada de defensiva y reactiva proveyó una fórmula que logró, con bastante éxito, promover simultáneamente los dos objetivos.

Las causas del nivel relativamente elevado de complementaridad y congruencia entre política económica y política exterior que caracterizó al periodo 1940-1970 serán analizadas en la siguiente sección. En ésta sólo se destaca el hecho mismo de que durante un largo periodo, y a diferencia de lo que habría de ocurrir después, política económica y política exterior hayan, efectivamente, logrado convivir en relativa armonía.

La notable compatibilidad observada de 1940 a 1970 entre una estrategia de crecimiento económico orientada hacia el interior del país y una diplomacia "pasiva y defensiva", en palabras de Mario Ojeda,[13] supuso un modo de relación entre política económica y política exterior muy distinto a aquel que habría de prevalecer a partir de los años ochenta. De hecho, fue tan distinto que, por lo que a la vinculación entre ambas concierne, no parece tener demasiado sentido preguntarse acerca de la primacía de una sobre la otra. Prevalecía una lógica por la cual política económica y política exterior se reforzaban mutuamente; eran dos ámbitos centrales de la acción estatal que apuntaban en la misma dirección por lo cual el tema de la primacía simple y sencillamente no aparecía.

La relación de suma-positiva entre política económica y política exterior empezó a resquebrajarse en los años setenta. Los síntomas más importantes de ello fueron la desaceleración de la dinámica de crecimiento y las tensiones introducidas por los cambios en la política económica internacional de Estados Unidos a partir de 1971. Sin embargo, en los dos frentes —el económico y el de política exterior—, el gobierno mexicano introdujo cambios importantes que lograron prolongar su capacidad para reconciliar crecimiento y autonomía frente al exterior. En el terreno de la política económica se incrementó de forma notable la presencia directa del Estado en la economía, al igual que el papel del endeudamiento externo y de los ingresos petroleros en el financiamiento de las cuentas con el exterior.[14] En el ámbito de la política exterior, la actitud que algunos han visto como pasiva, legalista y reactiva fue reemplazada por una estrategia

[13] Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

[14] Carlos Bazdresch y Santiago Levy, "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

activista que privilegiaba lo multilateral por sobre lo bilateral, y que buscaba, a través de la diversificación de las relaciones económicas y políticas de México, contrapesar la enorme influencia de la relación con Estados Unidos.[15] A lo largo de los años setenta, la actividad económica se volvió más inestable, aunque siguió registrando tasas de crecimiento importantes. En lo que toca a la política exterior, aunque las fricciones con el vecino del norte se multiplicaron, el gobierno mexicano consiguió mantener el delicado equilibrio entre cooperación e independencia con y frente a Estados Unidos, sobre el cual había descansado históricamente la posibilidad efectiva de garantizar márgenes de autonomía frente al exterior.

La relación entre política económica y política exterior se fue haciendo, en el transcurso de los años setenta, cada vez más tensa y compleja hasta que el estallido de la crisis financiera de 1982 terminó por romper la vieja armonía entre ambas. La crisis de la deuda reveló y exacerbó los límites del esquema tradicional y dio paso a un periodo de transformaciones de fondo, tanto en el ámbito de la política económica como en el terreno de la política exterior. En el frente económico, la crisis colocó a la estabilidad macroeconómica en el centro de la política económica. Se introdujeron entonces reformas orientadas al desmantelamiento de una economía dirigida por el Estado.[16] En el ámbito de la política exterior se registraron, también, reformas radicales. El aumento exponencial de la vulnerabilidad financiera externa incrementó en una proporción similar la vulnerabilidad frente a Estados Unidos. Como consecuencia, se amplió el número y la variedad de los temas —domésticos e internacionales— susceptibles de generar fricciones con Estados Unidos, así como los costos potenciales de los conflictos con ese país.[17] La conjunción de estos dos factores generó fuertes incentivos para "armonizar" los objetivos externos e internos del gobierno mexicano con los objetivos y las prioridades de Washington.

[15] La literatura acerca de la política exterior de Luis Echeverría y José López Portillo es abundante. Véanse, entre otros, Centro de Estudios Internacionales, *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México, 1977; Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México. Desafíos en los ochenta*, México, CIDE; y Mónica Serrano, "Shifts in Mexican Foreign Policy in the 1980's", en Neil Harvey (ed.), *Dilemmas of Transition*, Londres, The Institute of Latinoamerican Studies-British Academic Press, 1993.

[16] La literatura sobre la reforma económica es muy extensa. Para una panorámica general de los procesos de ajuste, estabilización y cambio estructural, véanse Nora Lusting, *Mexico: The Reamking of an Economy*, Washington, Brookings Institution, 1992; y Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993.

[17] Como fue evidente durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988). Sobre la política exterior del gobierno de De la Madrid, véase el número especial de la revista *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (199), enero-marzo de 1990.

La situación de vulnerabilidad financiera frente al exterior introdujo tres transformaciones importantes. En primer lugar, elevó notoriamente el nivel de tensión entre política económica y política exterior. En segundo, redujo las opciones de política en los dos campos. En tercero, la crisis de 1982 inauguró una etapa en la cual los grados de efectividad de la política económica y de la política exterior —como fueron definidas al inicio de este ensayo— decrecieron, sobre todo si se les compara con los grados alcanzados, en ambos frentes, durante el periodo 1940-1970.

La lógica estructural de los cambios en la relación entre la promoción del crecimiento y la defensa de la autonomía

Como en otros países, las causas de variaciones en el grado de tensión entre política económica y política exterior, en México, han sido múltiples y han tendido a involucrar factores de carácter interno y externo. En esta sección se analizan las causas de las variaciones en el nivel de tensión entre política económica y defensa de la autonomía externa que han tenido lugar en México de 1940 en adelante. El análisis pone el acento sobre dos factores centrales: el nivel de la dependencia financiera del exterior y la evolución de la economía política global.

Las razones de la armonía

El bajo nivel de tensión entre política económica y política exterior durante el periodo 1940-1970 puede ser explicado por la existencia de fronteras nítidas entre las dos y por una visión común del mundo como fuente de incertidumbres y amenazas. Sin embargo, para explicar la separación entre política económica y política exterior así como la posibilidad efectiva de instrumentar exitosamente, en los dos terrenos, estrategias defensivas frente al exterior, resultan indispensables dos factores de carácter estructural. En primer lugar, un nivel relativamente bajo de dependencia financiera frente al exterior; en segundo, una estructura económica internacional caracterizada por niveles relativamente altos de segmentación nacional —especialmente en el ámbito financiero—, y por la presencia de una potencia hegemónica capaz de (y dispuesta a) asumir unilateralmente los costos de mantener un orden económico internacional relativamente abierto.

Entre 1940 y 1970, la economía mexicana registró tasas de crecimiento altas y sostenidas. El sector externo desempeñó un papel distinto al que había desempeñado en el pasado, y diferente también del que tendría en

los años setenta y ochenta.[18] Aunque en ello influyeron muchos factores, tres fueron los más importantes: el primero, el hecho de que las exportaciones dejaran de ser el motor del crecimiento; el segundo, la capacidad del sector exportador para generar una proporción importante —si bien decreciente— de las divisas requeridas por el proceso de sustitución de importaciones; y el tercero, la capacidad del Estado mexicano para mediar en forma exitosa entre generadores y consumidores de divisas y, a partir de principios de los años sesenta, para obtener del exterior y controlar de forma más o menos directa las divisas requeridas para financiar el crecimiento. La transferencia de las divisas generadas por el sector exportador (primario) hacia el sector secundario debió mucho al control del régimen sobre el primero, el cual había sido producto de la reforma agraria de los años treinta. Entre 1950 y finales de los años sesenta, el gobierno pudo controlar el flujo y la asignación de divisas que permitieron el proceso de crecimiento e industrialización del periodo estudiado debido, también, a su alta capacidad negociadora frente a la inversión extranjera directa.

La capacidad de la economía mexicana para generar internamente una proporción importante de las divisas requeridas por el proceso de sustitución de importaciones, en conjunción con la capacidad del Estado para controlar de manera directa o indirecta el flujo y la asignación de divisas, dotaron al gobierno de un margen de acción considerable en todos los ámbitos. Además, crearon una situación de relativa autonomía financiera del exterior, lo cual se explica, asimismo, por la peculiar estructura y la organización del sistema económico internacional vigente entre 1945 y mediados de los años setenta. Para México, tres elementos de dicho sistema resultaron cruciales: la operación de un orden híbrido —"liberalismo administrado"— basado en la noción de equilibrio entre mercado y Estado;[19] el grado relativamente bajo de internacionalización financiera;[20] y la capacidad y disposición de Estados Unidos para asumir los costos de una política unilateral del libre comercio.[21]

[18] En relación con el porfiriato, en el periodo 1940-1970, el sector externo perdió su antigua condición de dinamizador central de la actividad económica, papel que asumió el mercado interno. En contraste con lo que habría de ocurrir después, al convertirse en fuente de inestabilidad y en obstáculo importante al crecimiento, el sector externo contribuyó de manera subsidiaria, pero positiva, al dinamismo económico.

[19] John G. Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", en Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

[20] Erich Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990's*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

[21] Charles P. Kindleberger, "The United States and the World Economy in the Twentieth Century", en Carl-Ludwig Holttrensh (ed.), *Interactions in the World Economy*, Nueva Yok, New York University Press.

Entre los años cuarenta y principios de los setenta apenas puede exagerarse la importancia de la operación de un orden económico internacional que, si bien buscaba promover el crecimiento de los vínculos económicos internacionales, lo mismo reconocía la necesidad de otorgar a los Estados el derecho de amortiguar los efectos disruptivos de esos vínculos sobre la estabilidad económica y política interna. Ese orden legitimó y, al mismo tiempo, facilitó la capacidad de los Estados para modular los costos domésticos de la interacción económica con el exterior. Para México, al igual que para otros países en desarrollo, dicha capacidad resultó especialmente importante dado que, a diferencia de lo que ocurría con los países desarrollados, el grueso de sus transacciones económicas internacionales no se encontraba regulado por esquemas de cooperación internacional que limitasen sus costos internos.[22]

El bajo nivel de internacionalización de los mercados financieros derivado de los numerosos controles nacionales a los flujos de capital en la posguerra resultó igualmente crucial. Las restricciones a la movilidad financiera internacional tendieron a limitar las opciones de los inversionistas privados; con ello dotaron al Estado mexicano de un recurso fundamental para regular e incidir sobre el desempeño de la economía nacional. Por último, la orientación y el contenido de la política económica internacional de Estados Unidos contribuyeron a ampliar el margen de maniobra del gobierno mexicano durante esos años.[23]

El dilema entre crecimiento y autonomía

Las condiciones que permitieron al gobierno mexicano reconciliar exitosamente la promoción del crecimiento con la defensa de la autonomía frente al exterior desaparecieron, o fueron perdiendo fuerza, hacia principios de los años setenta. La capacidad interna de la economía mexicana para generar divisas había venido experimentando una caída sustancial. La pérdida de dinamismo de las exportaciones tradicionales, en con-

[22] Ruggie, "Political Structure and Change in the International Economic Order: The North South Dimensions", en J. Ruggie (ed.), *The Antinomies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labor*, Nueva York, Columbia University Press, 1983.

[23] Dos aspectos de la política comercial estadounidense fueron especialmente importantes: la operación de una definición de política comercial bastante acotada; y el hecho de que el acceso al principal mercado de exportación no exigiese como condición la reciprocidad. El énfasis sobre controles fronterizos al comercio internacional en la definición de la política comercial impuso límites considerables a la posibilidad de injerencia externa en la política económica. La no exigencia de reciprocidad también contribuyó a garantizar al gobierno mexicano márgenes de maniobra importantes en la conducción de la política económica.

junción con el aumento sostenido y acelerado de las importaciones, generaban presiones crecientes sobre la balanza de pagos. Desde principios de los años setenta, dichas dificultades se habían visto exacerbadas por cambios en la política económica internacional de Estados Unidos. Así, la decisión estadounidense de abandonar unilateralmente el patrón oro y de imponer una sobretasa de 10% a sus importaciones marcó el final del sistema establecido en Bretton Woods y dio paso a un periodo de creciente inestabilidad en las relaciones económicas internacionales.[24] A la inestabilidad y a la tensión en este ámbito contribuyeron el embargo petrolero de 1973 y la consecuente elevación de los precios del petróleo.

Para México, los cambios en el sistema económico internacional tuvieron consecuencias ambiguas y contradictorias. La inestabilidad monetaria y financiera y el creciente grado de integración de los mercados financieros nacionales limitaron la efectividad de la política económica, además de que introdujeron los temas económicos en la agenda de la política exterior.[25] Sin embargo, el formidable incremento de la liquidez internacional y, más tarde, las exportaciones petroleras permitieron que México obtuviera recursos suficientes para financiar un proceso de crecimiento cada vez más intensivo en divisas. La abundancia financiera y la capacidad del gobierno para controlar los flujos de deuda y los ingresos derivados de las exportaciones petroleras elevaron notablemente la autonomía financiera del Estado mexicano. El control directo sobre recursos financieros abundantes amortiguó los costos de la inestabilidad externa y amplió significativamente los márgenes de acción del gobierno en política económica al igual que en política exterior.[26]

La disponibilidad de divisas permitió resistir las crecientes presiones externas en favor de una política económica más ortodoxa, así como financiar una estrategia de crecimiento acelerado que se fincaba en el aumento de la presencia directa del Estado en la economía. Por su parte, la riqueza petrolera hizo posible la ampliación y diversificación de la presencia internacional del país a través de una diplomacia más activa y

[24] Joanne Gowa, *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

[25] Estos efectos tienen impacto global e incrementan, para buena parte de los países del mundo, las dificultades y las tensiones en el ámbito de la política económica y de las relaciones económicas con el exterior. Al respecto, véase el excelente artículo de Richard Cooper, "Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies", en Cooper, The MIT Press, 1986.

[26] Acerca de la relación entre autonomía estatal y el grado del control sobre los recursos financieros, véase el capítulo 1 de Jeffrey A. Winters, *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

propositiva. En lo que toca específicamente a la relación con Estados Unidos, abundancia financiera y petróleo se tradujeron en mayores niveles de independencia frente a ese país. El abandono de la vieja estrategia de minimización del conflicto en favor de una estrategia de maximización de la independencia generó un clima de tensión creciente en la relación bilateral. A la elevación de la tensión contribuyó, sobre todo a partir de 1980, la menor tolerancia estadounidense a la adopción, por parte de México, de políticas y posiciones distintas a las sostenidas por Estados Unidos.

A partir de 1981, el aumento mundial en las tasas de interés marcó el fin del breve periodo de autonomía financiera del cual el Estado mexicano había disfrutado. Ello produjo una caída abrupta en la capacidad del gobierno para enfrentar las tensiones que aumentaban entre crecimiento y soberanía. El margen de maniobra se reducía, al mismo tiempo que el número y la capacidad de influencia de fuerzas y actores externos que intentaban incidir en la acción gubernamental en su conjunto se elevaban.

El conflicto abierto entre política económica y política exterior

El estallido de la crisis de la deuda puso en evidencia las profundas debilidades estructurales de una economía que no podía generar la totalidad de las divisas requeridas para sostener el proceso de desarrollo económico. Además, la crisis dejó ver las formidables restricciones impuestas por la creciente movilidad internacional del capital sobre el manejo y la efectividad de la política económica.[27]

La combinación de crisis de pagos y altos niveles de integración financiera internacional colocó al gobierno en una posición de vulnerabilidad ante los acreedores externos, así como frente a los tenedores —nacionales y extranjeros— de activos líquidos.[28] Detener la salida de capital y equilibrar las cuentas con el exterior se convirtieron en la prioridad de la política económica. En política exterior, los temas económicos ganaron importancia y el tono usado en temas que implicaban confrontación con Estados Unidos se suavizó, aunque la gravedad de las tensiones en el área centroamericana obligó a México a mantener su activismo en la región.[29] A pesar de que la política centroamericana de México buscó diluir

[27] Jeffrey Frieden, "Invested Interests: National Economic Policies in a World of Global Finance", *International Organization*, vol. 45, núm. 4, 1991.

[28] *Ibid.*

[29] Carlos Rico, *Hacia la globalización*, México, Senado de la República (*México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, tomo VIII), 1991, especialmente el capítulo "Entre el conflicto y el acercamiento con Estados Unidos (1982-1988)", pp. 119-172.

el enfrentamiento abierto con el gobierno de Estados Unidos a través de su inserción en un mecanismo multilateral, la misma generó tensiones importantes con ese país.[30]

Una de las consecuencias de dichas tensiones fue su repercusión en las relaciones entre las dependencias encargadas de la política económica y la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE), puesto que las primeras tendían a ver la política hacia Centroamérica como un obstáculo en las negociaciones financieras con el gobierno estadounidense.

Entre 1983 y 1986, la vulnerabilidad del Estado mexicano frente a la comunidad financiera internacional se vio amortiguada por el control directo sobre los considerables ingresos generados por las exportaciones petroleras. A partir de 1985, sin embargo, los precios internacionales del petróleo empezaron a caer hasta que, en 1986, la caída se convirtió en desplome. Con ello, el Estado quedó privado de un recurso esencial.[31] El desplome de los ingresos petroleros redujo la capacidad del gobierno para resistir las presiones económicas y políticas del exterior y, como resultado, dentro del gobierno, los grupos y las dependencias que habían venido insistiendo en una estrategia de reforma económica gradual perdieron peso. Entre 1985 y 1988, el viejo régimen proteccionista fue desmantelado unilateralmente, y se pusieron en marcha procesos de privatización y desregulación de la economía. En el ámbito de la política exterior, cambios importantes en las posiciones de los gobiernos de Centroamérica en relación con el conflicto de esa región modificaron, a partir de 1986, el espacio de acción de la política exterior mexicana en ese frente. Por otra parte, se inició un acercamiento gradual con Estados Unidos, especialmente en el ámbito bilateral, a fin de limar las asperezas que habían surgido en la relación.

A partir de 1982, la vulnerabilidad financiera externa y los cambios de fondo de la economía mundial redujeron los márgenes de maniobra económica e internacional del gobierno mexicano. De las transformaciones

[30] René Herrera y Manuel Chavarría, "México en Contadora: Una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984.

[31] La caída de los precios del petróleo de 1985-1986 fue considerablemente más pronunciada que la de 1981-1982. Entre 1981 y 1982, el precio promedio por barril pasó de 33.18 a 28.65 dólares, y los ingresos derivados del petróleo cayeron de 4.7 a 3.8 por ciento del producto nacional bruto (PNB). Entre 1985 y 1986, por su parte, el precio promedio por barril cayó de 25.54 a 11.99 dólares, al mismo tiempo que los ingresos gubernamentales por ese concepto pasaban de 5.8 a 3.8 por ciento del PNB. Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, pp. 542 y 555.

económicas globales, tres resultaron especialmente importantes: en primer término, el aumento de la interdependencia económica global, la crisis del modelo de liberalismo administrado y la transición hacia un orden económico internacional en el cual la intervención estatal como instrumento de estabilización interna pierde terreno frente al mercado como mecanismo para la consecución de la estabilidad externa; en segundo, el abandono estadounidense de la no reciprocidad en sus relaciones comerciales con el exterior y la adopción de una política marcadamente unilateral de reciprocidad estricta;[32] y, en tercero, una ampliación de la definición de política comercial que conlleva un ensanchamiento de la posibilidad de injerencia externa en la conducción de la política económica.[33]

Estos cambios llevan en sí una redefinición radical de las fronteras entre lo interno y lo externo, así como del equilibrio legítimo y apropiado entre Estado y mercado como mecanismos de regulación económica. La redefinición en curso apunta hacia un acotamiento progresivo de la competencia del Estado en materia económica. También apunta hacia la reducción del número y la variedad de temas que la comunidad internacional reconoce como competencia exclusiva de las autoridades políticas nacionales. Aunque estos procesos afectan a todos los Estados, sus efectos no han sido parejos. La magnitud de la reducción de los márgenes de acción interna y externa de cada Estado ha dependido de su capacidad para participar e incidir en la definición de las nuevas reglas que habrán de gobernar, en los años por venir, las relaciones internacionales.[34]

Reforma económica y reestructuración de la política exterior: los límites de la lógica estructural

En contraste con la visión según la cual la reestructuración reciente de la política exterior mexicana es resultado del cambio en el modelo económico, aquí se ha insistido en la conveniencia de entender las dos transformaciones como resultado de un tercer factor: los profundos cambios experimentados por la economía mexicana y por la economía política global de principios de los años setenta en adelante. En este sentido, destacan la creciente internacionalización de la economía mexicana, el aumento de

[32] Jagdish Bagwati y Hugh Patrick (eds.), *Aggressive Unilateralism: America's Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990.

[33] John Ruggie, "At Home abroad, abroad at Home: International Liberalisation and Domestic Stability in the New World Economy", *Millennium*, vol. 24, núm. 3, invierno de 1995.

[34] Un caso interesante en este sentido es el del medio ambiente. Ken Conca, "Rethinking the Ecology-Sovereignty Debate", *Millennium*, vol. 23, núm. 3, invierno de 1994.

la interdependencia económica global, la crisis del "liberalismo administrado" como eje ordenador de las relaciones económicas internacionales, la movilidad sin precedentes del capital y los cambios en la política económica internacional de Estados Unidos. A todos estos factores se sumó, a principios de los años ochenta, una severa crisis financiera que redujo el margen de acción del Estado mexicano en todos los órdenes.

El aumento en las tasas internacionales de interés, en un contexto marcado por niveles muy elevados de movilidad financiera, reveló las debilidades estructurales de la economía mexicana. Como resultado de la vulnerabilidad financiera externa, los márgenes de maniobra del Estado se estrecharon. En el ámbito de la política económica, las reformas introducidas acotaron el papel del Estado en la promoción del crecimiento económico y limitaron su capacidad para amortiguar los costos de una interacción cada vez más amplia y densa con el exterior. En materia de política exterior, la búsqueda de acuerdos con Estados Unidos, capaces de contribuir a la disminución de la vulnerabilidad económica externa del país, se hizo cada vez más urgente y relevante.

La condición de dependencia financiera que se reveló a partir de 1982 constituyó la razón de fondo para el cambio en política económica y el giro en política exterior. La secuencia temporal entre ambas tiene, con todo, efectos importantes. Al respecto, sobresalen los efectos estrictamente políticos del proceso de crisis y reforma económica, mismos que tendieron a reducir los estrechos márgenes de maniobra dentro de los cuales el Estado mexicano se vio forzado a operar a partir de 1982.

Una de las consecuencias políticas más importantes del proceso de reforma económica tuvo que ver con la redistribución del poder en el aparato gubernamental. La crisis financiera aumentó el peso y la capacidad de influencia, dentro de la burocracia económica, de los grupos más radicalmente pro libre mercado. El proceso de reforma se constituyó en el vehículo hacia el poder de la nueva tecnocracia económica la cual, al optar por determinadas opciones de política económica, y no otras, quizá no permitió el análisis de alternativas como la explotación, en materia de política económica, de los márgenes de negociación que podrían haber derivado del aumento del poder disruptivo de México en relación con los bancos extranjeros o el gobierno estadounidense.[35]

[35] Con respecto a los efectos de la crisis financiera sobre el aumento del poder negativo de México frente a Estados Unidos, véase Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio'", en Humberto Garza (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986. Si bien la interpretación de Rico resulta sugerente y plausible, lo que no acaba de quedar

La presión financiera del exterior fue utilizada por la nueva tecnocracia para expandir su ámbito de control. En este sentido, por ejemplo, valdría la pena analizar la desaparición, en 1985, de la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la Cancillería. Aunque dicha desaparición fue inscrita dentro del proceso de racionalización administrativa, convendría preguntarse si con ello no se pretendía evitar que la SRE mantuviera su capacidad para influir sobre la política económica internacional. Durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994), la marginación de la SRE en los temas económicos resultó evidente al incrementarse, y aun extender, la influencia de la burocracia económica sobre temas centrales de la política exterior mexicana.

Los cambios en la distribución del poder entre diversos grupos dentro del gobierno influyeron en las funciones de la SRE y los objetivos de la política exterior mexicana. La burocracia económica asumió, a través de las negociaciones en torno al TLC, el control sobre las relaciones económicas internacionales y sobre una parte sustancial de la relación con Estados Unidos.[36] A lo largo de esos años, la SRE perdió su papel como coordinadora de la acción económica internacional del gobierno y se ocupó sólo de los temas restantes. Con ello, la política exterior se mueve hacia un menor activismo en el ámbito multilateral y hacia una vinculación creciente con las posiciones estadounidenses. En algunos temas —la relación con Cuba, la defensa del principio de no intervención en contra de las presiones externas en favor de la democratización política, por ejemplo—, se mantuvieron las posiciones tradicionales. En el primer caso, ello se explicaría por razones económicas y políticas internas;[37] en el segundo, principalmente, por razones de política interna.[38]

claro es por qué el gobierno mexicano aprovecha los márgenes de maniobra que le otorga este poder disruptivo *solamente* en el ámbito de la política interna. Dicho de otra manera, pareciera que para explicar la causa de que nunca se haya contemplado seriamente la posibilidad de emplear ese poder negativo para obtener concesiones en el ámbito de la política económica hay que incorporar tanto las visiones económicas como los intereses políticos de la elite tecnocrática que gobierna al país de mediados de los ochenta en adelante.

36 Víctor Arriaga, "El manejo de la relación con los Estados Unidos, 1990-1994", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, (138), octubre-diciembre de 1994.

37 Véanse Ana Covarrubias, "La política mexicana hacia Cuba", y Jorge Chabat y Luz María Villasana, "La política México-Cuba: más allá de la ideología", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994.

38 En torno a dichas presiones, véase Richard Bloomfield, "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime", *The Washington Quarterly*, vol. 17, núm. 2, 1994. Con respecto a la posición mexicana frente a este tema, véase Jorge Chabat, "La política exterior mexicana después del NAFTA: los instrumentos de la interdependencia", en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Dealing with the American Political System: The Mexican Case* (en prensa).

A la preeminencia creciente de las dependencias y los temas económicos en la formulación de la política exterior, habría que agregar la ampliación de la influencia de actores sociales —grandes grupos económicos, organizaciones no gubernamentales, entre otros— en el diseño y la instrumentación de la acción internacional del gobierno mexicano. Estos cambios han erosionado la capacidad de formular una visión que integre y dé coherencia a las diferentes dimensiones de la política internacional del país. Dicha erosión pareciera exigir una redefinición explícita y a fondo de las tareas de la diplomacia mexicana.

Conclusiones

A lo largo de la última década, la relación entre política exterior y política económica ha experimentado, en México, cambios sustanciales. La tensión entre ellas ha crecido y, en los dos ámbitos, se han modificado contenidos y estrategias. La agudización del dilema entre riqueza y autonomía fue resultado de cambios estructurales tanto internos como internacionales, fenómeno que no parece haber sido exclusivamente mexicano.[39]

En el caso de México, la tensión fue producto de dos factores principales: el aumento de la vulnerabilidad financiera frente al exterior y los cambios en el entorno externo que limitaron significativamente la autonomía del Estado mexicano en materia económica. Al incremento de la dependencia financiera externa contribuyeron la elevación del costo en divisas del crecimiento económico, la pérdida de dinamismo de las exportaciones tradicionales y los efectos negativos del aumento en la movilidad internacional del capital. A ello se aunó la influencia de un entorno internacional cada vez más hostil.

La crisis financiera promovió la introducción de cambios de fondo tanto en política económica como en política exterior. Para muchos, el giro en la política exterior mexicana ha significado la subordinación de la defensa de la soberanía a los objetivos de la nueva estrategia económica: garantizar el acceso de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense y promover el ingreso masivo de capitales del exterior. Para otros, lejos de haber implicado sacrificios en términos de soberanía, la concentración de la política exterior en el ámbito de la relación bilateral con Estados Unidos y la decisión de establecer relaciones institucionalizadas de co-

[39] Los paralelos con Canadá son especialmente significativos. Véase, al respecto, Arthur Andrew, *The Rise and Fall of a Middle Power. Canadian Diplomacy from King to Mulroney*, Toronto, James Lorimer, 1993.

operación con el vecino del norte constituyeron la única estrategia capaz —en un contexto de interdependencia creciente— de contrapesar y contener la capacidad de influencia de Estados Unidos.[40]

Resulta difícil determinar cuál de estas visiones contrapuestas resulta más certera. En todo caso, no ha sido el objetivo de este ensayo analizar dicho problema. Más bien, su propósito ha sido insistir en que, en épocas recientes y a diferencia de lo ocurrido en otros periodos, la posibilidad de reconciliar el crecimiento económico con la maximización de autonomía frente al exterior parece haberse vuelto, para México —aunque es claro que no sólo para este país—, muchísimo más difícil que en el pasado.

La tensión creciente entre riqueza y autonomía importa por una razón central: es reflejo de la pérdida de capacidad de un número cada vez más elevado de Estados para amortiguar los efectos adversos de la interdependencia económica sobre la estabilidad política y la económica internas. En ausencia de fórmulas de gobernabilidad alternativas a las provistas por el Estado-nación, dichas mermas resultan preocupantes puesto que introducen interrogantes con respecto a la viabilidad y sustentabilidad política del orden político-económico global emergente.

[40] Jorge Domínguez, "Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U.S.-Mexican Relations", Harvard University, Center for International Affairs, 1995 (mimeo.); y, especialmente, Jorge Chabat, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: efectos en las políticas exterior e interna de México", ponencia presentada en el panel "Integración económica y relaciones exteriores en perspectiva comparada", XVIII Congreso Internacional de LASA, Atlanta, Georgia, 10-12 de marzo de 1994.

El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior

Ana Covarrubias Velasco

Una vez más, el tema del cambio adquiere mucha visibilidad en el estudio de las relaciones internacionales y las políticas exteriores bajo el supuesto de que el mundo se ha transformado significativamente desde el fin de la guerra fría: las fronteras, las economías, las sociedades, las políticas exteriores, todo ha cambiado. En el caso específico de México, se ha dicho con frecuencia que la política exterior ha abandonado conceptos-objetivos como el nacionalismo y la defensa de la soberanía, así como sus principios tradicionales, en favor de un contenido más económico con fines y métodos "pragmáticos". La puesta en marcha de un nuevo modelo económico interno, primero, y los temas centrales de la agenda internacional a partir del fin de la guerra fría, un poco más tarde, se identifican como las causas principales de los cambios en la política exterior mexicana. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye el ejemplo más evidente de la nueva orientación de dicha política.

El ejercicio comparativo de la política exterior es, sin embargo, difícil. Preguntarse si la política exterior de México ha cambiado puede resultar engañoso pues, por una parte, ninguna política exterior es inmutable y, por la otra, aunque hay diferencias indiscutibles entre el mundo de la guerra y la posguerra fría, también es cierto que aun el sistema bipolar proporcionó espacios de acción al quehacer internacional de México.

El propósito del presente ensayo es analizar las reacciones del gobierno de México a la internacionalización de asuntos relacionados con los

derechos humanos en el país durante los años transcurridos del sexenio del presidente Ernesto Zedillo; internacionalización que ha sido prácticamente impuesta, o impuesta más directamente que en otros procesos internos.[1] De esta forma, las autoridades mexicanas han tenido que enfrentar actores y circunstancias no necesariamente deseadas. Es decir, se trata de situaciones que el gobierno no ha promovido, o ha sido incapaz de controlar. Así, las preguntas centrales que se intentará responder son: ¿cómo ha reaccionado el gobierno mexicano a la internacionalización de sus asuntos de derechos humanos?, ¿qué influencia ha tenido ésta en la formulación de la política exterior?[2] Con este fin, el trabajo considerará una de las manifestaciones de la internacionalización, a saber, la presencia de actores transnacionales que participan, o intentan participar, en la política interna e internacional de México, lo que da una dimensión externa a problemas que podrían ser estrictamente internos.

El argumento central del ensayo propone que, a pesar de que la presencia de actores transnacionales[3] así como el vínculo entre política interna y exterior han sido parte de la política exterior de México,[4] el *tipo* de actores transnacionales y su vinculación con los asuntos de derechos humanos —y de democracia— durante los últimos años sí han resultado novedosos para la diplomacia mexicana. De aquí que las respuestas del gobierno no reflejen una continuidad en su posición tradicional al respecto, ni sean consistentes. Esta reacción del gobierno mexicano, sin embargo, no debe traducirse automáticamente en una pérdida de soberanía, tal como se ha sugerido comúnmente.

Para entender la reacción del gobierno mexicano a la internacionalización de los temas de democracia y derechos humanos, se distinguirán dos niveles de análisis: el del ámbito interno, en donde intervienen actores extranjeros, y el de la política exterior, que se refiere más a iniciativas del gobierno de México. Evidentemente, estos niveles no son independientes, ni paralelos; hay una dimensión de la política mexicana que tiene que ver

[1] Como el económico, específicamente en lo referente al comercio y la inversión.

[2] No puede negarse que este proceso de internacionalización también ha tenido consecuencias en la política interna; de hecho, es éste un claro ejemplo de la dificultad de precisar la frontera entre lo interno y lo internacional.

[3] Según la definición de relaciones transnacionales proporcionada por Risse, se trata de actores no estatales y que no actúan en nombre de un gobierno nacional o de una organización gubernamental. Véase "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", en *Foro Internacional*, vol. 38, núm. 4(158), octubre-diciembre, 1999, pp. 374-403.

[4] Las compañías multinacionales, por ejemplo, son un actor transnacional presente en México y su política exterior por mucho tiempo. Por otra parte, la relación entre política interna y exterior ha variado según las circunstancias: ambas políticas pueden ir en el mismo

con preocupaciones o presiones internas que son también de interés internacional. Como resultado, las acciones del gobierno se dirigen a diversos destinatarios, y la situación interna ha sido también una causa de cambio muy importante de muchas actitudes del gobierno en lo interno y lo internacional. Este trabajo, sin embargo, privilegiará la dimensión externa, y sugiere como punto de partida una "apertura doble" por parte del gobierno mexicano: la recepción de "mensajes"[5] del exterior, a veces fuera de su control, y la influencia de éstos en el diseño de la política exterior. Vale la pena señalar que el ejercicio analítico objeto de este trabajo considera acontecimientos muy recientes, lo que dificulta llegar a conclusiones precisas en cuanto a una "nueva política exterior". Ciertamente, esto requeriría de una perspectiva histórica que no se tiene todavía.

Los recientes procesos de democratización han sido estudiados a la luz de la literatura sobre la influencia de los factores externos en la vida interna de los Estados.[6] Si bien este ensayo no se interesa en la "democratización" en sí, ésta no puede obviarse como el contexto inevitable para la protección de los derechos humanos. Igualmente, el tema de la democratización es útil por el tipo de análisis que plantea, y sirve, por supuesto, como un punto de referencia obligado para discutir el caso de los derechos humanos.

Se han identificado cuatro mecanismos para entender la vinculación entre la dimensión internacional y los procesos de democratización: el contagio, la condicionalidad, el control y la convergencia (o el consentimiento).[7] El control y la condicionalidad son los más directos: el primero puede ilustrarse con los procesos de descolonización, caracterizados por la influencia decisiva de las antiguas metrópolis para que los nuevos Estados adoptaran regímenes democráticos, o con la "exportación de la demo-

sentido, para lo cual una apoya a la otra; en sentido opuesto, cuando sus objetivos son distintos; o una independiente de la otra.

5 Por "mensajes" puede entenderse una diversidad de actividades como viajes de grupos o individuos a México y discusiones en congresos o parlamentos de otros países, así como presiones, declaraciones o amenazas de distintos actores extranjeros a las autoridades mexicanas.

6 Esta literatura no es nueva, desde luego. Para la influencia del sistema internacional en las estructuras internas de los Estados véase, por ejemplo, Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, núm. 4, otoño de 1978, pp. 881-912. El vínculo entre política interna y exterior puede verse en Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988, pp. 427-460.

7 Laurence Whitehead, "Three International Dimensions of Democratization", en Laurence Whitehead (comp.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 4-25, y Philippe C. Schmitter, "The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies", en *ibid.*, pp. 26-54.

cracia" de Estados Unidos a América Latina principalmente.[8] El segundo se refiere al uso deliberado de la condicionalidad por parte de las instituciones multilaterales para distribuir beneficios a los países receptores.[9] El ejemplo más claro lo constituye el Fondo Monetario Internacional aunque es difícil saber si la condición no explícita para el otorgamiento de apoyo financiero ha sido la democratización.[10]

El contagio y la convergencia pueden entenderse como procedimientos indirectos o "informales". El contagio se refiere a los mecanismos "naturales" de transmisión de ideas y prácticas que modifican las actitudes, las expectativas y las interpretaciones del público en general en favor de la democracia, independientemente de que haya o no actores extranjeros que la promuevan, o de la aplicación de estrategias gubernamentales específicas.[11] Finalmente, la democratización por consentimiento o convergencia responde a cuatro circunstancias principales: la vecindad con países democráticos, la promoción del cambio por parte de las estructuras nacionales más importantes, la conformación de grupos transnacionales relativamente difusos que incorporan a los actores democráticos internos y, por último, el "efecto demostración" internacional.[12] Los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales (ONG), tienen un papel indiscutible en el funcionamiento de estos últimos mecanismos al servir como punto de contacto entre sociedades sin la aprobación o la mediación de sus gobiernos.[13]

Efectivamente, las ONG, nacionales e internacionales, se han convertido en uno de los actores más visibles en la promoción de la defensa de los derechos humanos. Para Risse la actividad de las ONG plantea un problema de soberanía; es decir, las organizaciones enfrentan al Estado para obtener el control en el diseño de políticas pues su objetivo es influir en la conducta gubernamental en temas específicos.[14] En el caso de los derechos humanos, la respuesta del Estado a la actividad de las ONG internacionales puede entenderse en un continuo que va del rechazo a la cooperación, resultado del no reconocimiento de la legitimidad de cualquier presión o intervención internacional, a la colaboración y la respuesta favorable a las

[8] Whitehead, "Three International Dimensions", *op. cit.*, pp. 13-15.
[9] Schmitter, "The Influence of the International Context", *op. cit.*, pp. 29 y 30.
[10] *Ibid.*, p. 30.
[11] Whitehead, "Three International Dimensions", *op. cit.*, p. 6.
[12] *Ibid.*, pp. 16-21.
[13] Schmitter, "The Influence of the International Context", *op. cit.*, pp. 34-38.
[14] Thomas Risse, "Bringing Transnational Relations Back in: Introduction", en Thomas Risse (comp.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 5.

presiones internacionales. En el último caso, el Estado acepta la redefinición de su soberanía —al reconocer la validez de las demandas internacionales— y procede a cambiar sus prácticas en materia de derechos humanos. Entre los dos extremos del continuo, el Estado acepta la legitimidad de las actividades de grupos internacionales de derechos humanos al participar en foros internacionales, ratificar los tratados correspondientes y cooperar con organizaciones de derechos humanos, pero no modifica su comportamiento represivo interno. Este cambio retórico indica que existe por lo menos el reconocimiento de que hay ciertas justificaciones que no son aceptables.[15]

Así, las ONG se perciben como una amenaza a la soberanía del Estado, la cual pretenden redefinir, sobre todo en los casos de países de menor poder relativo: la fuerza de las ONG —internacionales— se opone a la del Estado al disputar, en última instancia, el ejercicio de la autoridad.[16] De esta forma, se identifican tres variables para entender la relación entre el Estado —o los gobiernos— y las ONG internacionales: las estructuras internas del Estado o gobierno, la formación de coaliciones "ganadoras" y el grado de institucionalización de las ONG. Adicionalmente, debe considerarse el tema o asunto sujeto a discusión entre el gobierno y la organización pues de él depende el peso de cada una de las variables mencionadas.[17]

Si bien, como se ha dicho, la ONG puede contar con una fuerza considerable, el Estado no deja de ser fundamental para su actuación puesto que su estructura interna determinará las posibilidades de éxito de las ONG. Stephen Krasner propone este argumento en su forma más rígida al afirmar que la participación de las ONG en política interna e internacional no pone en duda la soberanía de los Estados pues son éstos los que en última instancia permiten la existencia de tales actores y pueden, por lo tanto,

[15] Kathryn Sikkink, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, vol. 47, núm. 3, verano de 1993, p. 415.

[16] *Ibid.*, p. 411. Para Sikkink, las acciones internacionales para la protección de los derechos humanos contradicen, inevitablemente, la doctrina de la soberanía estatal, por lo menos tal como la entiende la Corte Internacional de Justicia. Esta definición sostiene que ningún Estado debe estar sujeto a otro Estado, y que cuenta con un poder total y exclusivo dentro de su jurisdicción. El trabajo internacional en derechos humanos, al contrario, parte del supuesto de que la preocupación de actores estatales y no estatales acerca de la situación de los derechos humanos en cualquier Estado es necesaria y legítima. De hecho, lo que la actividad internacional pretende es redefinir lo que corresponde exclusivamente a la jurisdicción interna de los Estados (p. 413). Véase también Risse, "Bringing Transnational Relations Back in", *op. cit.*, y "Structures of Governance and Transnational Relations: What Have We Learned?", en Risse, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, pp. 280-313.

[17] Risse, "Structures of Governance", *op. cit.*

controlar su actividad dentro de sus fronteras.[18] De acuerdo con Risse, sin embargo, la estructura del Estado decidirá únicamente los canales de acceso a las ONG: entre más fuerte sea el Estado, más difícil será el ingreso de esas organizaciones, aunque su influencia será mayor si logra establecer alianzas con actores gubernamentales. Al contrario, entre más fragmentado el Estado y mejor organizada la sociedad civil, más fácil será la entrada de las ONG, pero su capacidad de influencia será menor dado que se reduce la posibilidad de formar coaliciones "ganadoras" con actores internos.[19] Por último, debe mencionarse el grado de institucionalización de las ONG pues a mayor institucionalización más fácilmente podrán sobrepasar las estructuras estatales.[20] En breve, la influencia efectiva de las ONG en el diseño y la aplicación de políticas gubernamentales requiere así de ganar acceso al sistema político y de generar o contribuir con "coaliciones ganadoras" para cambiar decisiones en la dirección deseada.[21] De aquí la fusión de lo interno y lo internacional.

La capacidad de acción y la autonomía del Estado dependen del tema que suscite la controversia con la ONG. Igualmente, las estrategias pueden ser más importantes para el éxito o fracaso de los actores transnacionales que sus características o los recursos con que cuentan para lograr sus metas.[22] A su vez, dichas estrategias varían de acuerdo con las estructuras internas en que operan.[23] En el área de los derechos humanos, las actividades transnacionales parecen haber debilitado el control del Estado sobre la sociedad en general.[24]

El caso de México es particular en cuanto a que la fortaleza o debilidad del Estado durante el periodo que estudiará este trabajo es incierta; mejor dicho, la actividad de las ONG internacionales coincide con un proceso de cambio interno. Al mismo tiempo, el contexto internacional que promue-

[18] Stephen D. Krasner, "Power Politics, Institutions, and Transnational Relations", en Risse, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, pp. 257-279.

[19] Risse, "Bringing Transnational Relations Back in", *op. cit.*, pp. 6 y 7. Es decir, el establecimiento de vínculos entre la ONG y actores internos se vuelve muy importante para el éxito de la actividad de la organización. A esto se le conoce como "coaliciones ganadoras".

[20] Risse utiliza la definición de instituciones propuesta por Robert O. Keohane en International Institutions and State Power: "conjuntos de reglas que generan ciertas expectativas, prescriben funciones y limitan actividades". *Ibid.*, p. 10.

[21] *Ibid.*, p. 25.

[22] Los actores transnacionales que trabajan por y para ciertas ideas no requieren necesariamente de acceso territorial legal para lograr sus fines. Risse, "Structures of Governance", *op. cit.*, pp. 295 y 296.

[23] *Ibid.*, p. 310.

[24] *Ibid.*, p. 294.

ve la democracia, la defensa de los derechos humanos y la creación de organizaciones para esto ha favorecido la aplicación de los mecanismos aquí mencionados, como se verá a lo largo del ensayo. De aquí los titubeos de la política exterior mexicana.

La posición "tradicional" de México en lo que comúnmente se han considerado asuntos internos de los Estados es bien conocida: la defensa de los principios de no intervención y autodeterminación. Indudablemente, la continuidad de estas posiciones ha sido más retórica que práctica, pero también es cierto que el gobierno de México no había enfrentado desafíos como los que ha venido encontrando durante los últimos años en lo concerniente a su proceso de "democratización" y su capacidad para proteger los derechos humanos. Con respecto a la democracia, el gobierno de México parece haber controlado relativamente la crítica externa,[25] en contraste con lo que ha ocurrido en el caso de los derechos humanos, situación que se vuelve más compleja al no solucionarse el conflicto chiapaneco y como resultado del surgimiento de otros grupos armados, como el Ejército Popular Revolucionario (EPR).

Los cambios internos que han contribuido a la definición de una política exterior "distinta" datan de los ochenta, cuando se puso en marcha un nuevo modelo económico caracterizado por la liberalización, y cuando la democracia en México comenzó a cuestionarse por nacionales y extranjeros. La participación de los partidos de oposición en la escena política se hizo gradualmente más visible, y los procesos electorales fueron más competidos. Un momento decisivo fue la elección de 1988, considerada por muchos como fraudulenta y cuyos resultados fueron agresivamente contendidos. De esta forma, el ímpetu del cambio político fue difícil de detener, a pesar de que el presidente Carlos Salinas de Gortari había optado por la liberalización económica exclusivamente. Evidencia del proceso de cambio político es desde luego el sexenio de Ernesto Zedillo, cuyo discurso ha subrayado la existencia de la vida democrática en México, la pluralidad y el debate, mientras que en la práctica se cuenta ya con un Congreso representado significativamente por los tres partidos más importantes, e incluso la jefatura del Distrito Federal está en manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD).[26]

[25] Véase Ana Covarrubias Velasco, "Cuba: un estudio de caso para la política regional de México en la posguerra fría", en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 339-374, y "La política exterior de México hacia América Latina, 1960-1997", mimeo., 1998.

[26] En las elecciones de julio de 1996, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo 39.1% de los votos en la Cámara de Diputados, el PRD 25.8, el Partido Acción Nacional (PAN) 24.4 y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), 4.0 por ciento. En el senado, el

El gobierno mexicano ha argumentado que la democratización es un proceso estrictamente interno, acerca del cual los actores internacionales no deben ni emitir una opinión. En lo que a México se refiere, la respuesta del gobierno a la opinión, o "intervención", externa ha sido doble: la defensa del principio de no intervención en otros países, y cierta "apertura" de sus asuntos internos que no ha podido evitar. De esta forma, en el ámbito exterior, la posición de México ha sido clara en casos como los de Panamá, Haití y Cuba, así como en distintos foros internacionales en contra de "la democracia desde fuera".[27] Destaca desde luego la intervención de México en varias asambleas generales de la Organización de Estados Americanos (OEA), en donde se ha opuesto sistemáticamente a la aplicación de sanciones a aquellos países en donde se interrumpa la institucionalidad democrática.[28] Por otra parte, la "apertura" de México puede ilustrarse con la decisión del gobierno de Salinas de Gortari, primero, y de Ernesto Zedillo, después, de permitir la observación internacional de los procesos electorales. Debe añadirse, sin embargo, que se trató de invitaciones del gobierno y no, como en materia de derechos humanos, de una presencia extranjera de facto en la cual el papel del gobierno mexicano fue menor, por lo menos hasta antes de la entrada en vigor de la nueva legislación para observadores extranjeros, que se verá más adelante.

Así, al recurrir a observadores electorales de organizaciones internacionales, como la ONU, y a una posición invariable de defensa de la no intervención en cualquier proceso de democratización, el gobierno de México ha evitado una participación irrestricta de ONG internacionales en sus procesos electorales y democráticos. Cabe añadir que la presión en favor de la democratización que podría ser la más fuerte, es decir la de los Estados Unidos, ha sido moderada, por lo menos en el discurso de los

PRI obtuvo 13 lugares, el PAN nueve y el PRD ocho. Aunque el PRI mantuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores, perdió la mayoría de dos terceras partes necesarias para aprobar modificaciones a la Constitución. En la Cámara de Diputados el PRI perdió la mayoría absoluta. Informe IRELA, "México después de las elecciones: ¿hacia un nuevo modelo político y económico?", 21 de julio de 1997, pp. 1 y 2.

27 Covarrubias, "Cuba: un estudio de caso", *op. cit.*, y "La política exterior de México", *op. cit.*

28 *Idem.* Durante los últimos años, la OEA se ha inclinado por establecer mecanismos de coerción, incluyendo la suspensión de la membresía a la Organización, en contra de cualquier Estado miembro en donde se interrumpa el proceso democrático. Esta posición fue adoptada en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano y la Resolución 1080 sobre Democracia Representativa, ambos documentos de 1991, y el Protocolo de Washington de 1992. El gobierno mexicano se ha opuesto a la aplicación de cualquier instrumento de coerción. Al respecto véase Olga Pellicer, "La OEA a los 50 años. ¿Hacia su fortalecimiento?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 54, junio de 1998, pp. 19-36.

últimos años.[29] Esto no quiere decir, sin embargo, que no se hayan hecho "llamadas de atención" al gobierno mexicano.[30] México se confirma como la excepción a la política de "exportación de la democracia" de los Estados Unidos a América Latina.[31]

Independientemente de cuál haya sido la verdadera situación de los derechos humanos en México durante los años de la guerra fría, es cierto que aquélla no fue motivo de preocupación internacional por la falta de una fuente creíble de información sobre el tema que no fuera el mismo gobierno mexicano. Es decir, según lo propone Kathryn Sikkink, no existía una red internacional de derechos humanos que dirigiera su atención a México hasta finales de los setenta.[32] Al contrario, México había proyec-

[29] Lorenzo Meyer argumenta que el interés del gobierno estadounidense en una "transición mexicana" a finales de la década de los ochenta desapareció cuando el Frente Democrático Nacional (FDN) parecía tener más posibilidades de ganar en las elecciones de 1988 que el PAN. Para los Estados Unidos era precisamente la posibilidad de que ganara el PAN lo que los motivaba a apoyar la democracia en México. Para una revisión histórica del "interés activo" del gobierno estadounidense en la democracia mexicana, véase Lorenzo Meyer, "Mexico: the Exception and the Rule", en Abraham Lowenthal (comp.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991, pp. 93-110. De acuerdo con el embajador estadounidense actual, Jeffrey Davidow: "[N]osotros no vamos a meternos en la política local, es su asunto, no el nuestro, pero nuestro interés solamente es que el proceso político sea democrático", *La Jornada*, 10 de septiembre de 1998, p. 12. De igual forma, Davidow ha asegurado que Washington no desea "inmiscuirse" en Chiapas, aunque apoya una solución pacífica y que respete los derechos humanos. *La Jornada*, 6 de agosto de 1998, p. 7.

[30] La "llamada de atención" reciente más fuerte ha sido, sin duda, la declaración de la secretaria de Estado, Madeleine Albright, en el sentido de que los Estados Unidos han "presionado" al gobierno de México para encontrar una solución al conflicto chiapaneco. Esta declaración provocó desde luego la reacción del gobierno y de otros sectores sociales y políticos en México. Sin embargo, el hecho de que la discusión se redujera a un problema de lenguaje —la secretaria Green argumentó que lo que Albright había realmente querido decir es "urgido", y no "presionado"— indica la voluntad de ambos gobiernos de evitar la imagen intervencionista de los Estados Unidos. La posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fue, tal como era de esperarse, que México no aceptaría ninguna presión para solucionar sus conflictos internos, mientras que el vocero del Departamento de Estado aseguró que el gobierno de Clinton no presionaba al mexicano, sino que lo instaba a encontrar una solución negociada en Chiapas. *La Jornada*, 17 de junio de 1998, pp. 1, 8; 18 de junio de 1998, p. 3; 19 de junio de 1998, p. 7.

[31] Por razones de seguridad, el gobierno de los Estados Unidos ha preferido evitar la posible inestabilidad que causaría la promoción activa de la democracia en México. Meyer, "Mexico: the Exception and the Rule", *op. cit.* Para una interpretación en el mismo sentido, pero a partir de una nueva definición de la seguridad, véase John Bailey y Timothy Goodman, "Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos", en Mónica Verea Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-FCE, 1988, pp. 181-211.

[32] Sikkink, "Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America", *op. cit.*, pp. 428 y 429. El ejemplo que utiliza la autora para demostrar la violación de los

tado siempre la imagen de defensor de los derechos humanos, y había suscrito la mayoría de los tratados internacionales al respecto.[33] En cuanto a la relación entre la protección de los derechos humanos y la ONU, por otra parte, el gobierno de México argumentaba que dicha organización sólo podría proceder en casos de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, y ante los cuales el recurso a la ley interna fuera inoperante.

Durante la década de los ochenta, el interés nacional e internacional por el estado de los derechos humanos en México se hizo más notorio. Un acontecimiento que contribuyó a esta situación fue desde luego la creación de la Academia Mexicana de Derechos Humanos en 1984.[34] El terremoto de septiembre de 1985 dirigió también la atención a los derechos humanos, pues puso al descubierto las prácticas de tortura que se llevaban a cabo en la Procuraduría General del Distrito Federal. Adicionalmente, en 1984 y 1986, respectivamente, Americas Watch y Amnistía Internacional publicaron informes acerca del tratamiento otorgado por las autoridades mexicanas a los refugiados guatemaltecos y de la violencia rural en México.[35]

Ante la crítica de ONG nacionales e internacionales, y con la expectativa de iniciar las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari

derechos humanos en México es el enfrentamiento entre estudiantes y el ejército, el 2 de octubre de 1968. Sikkink explica la prácticamente nula reacción internacional a este suceso por la ausencia de una red de derechos humanos que creara conciencia y pudiera denunciar el hecho. Amnistía Internacional se limitó a calificar a algunos de los participantes en el movimiento estudiantil como prisioneros de conciencia, a lo que el gobierno mexicano reaccionó afirmando que sus asuntos internos no eran de interés para otros Estados.

[33] A pesar de que el gobierno de México apoyaba verbalmente la protección de los derechos humanos, no se preocupaba mayormente por las violaciones dentro del país. *Ibid.*, p. 430. De acuerdo con información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el gobierno de México ha ratificado o se ha adherido a 38 instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aunque 15 de ellos cuentan con algún tipo de reserva o "declaración interpretativa". Éstas se fundamentan normalmente en el principio de no intervención y en la preeminencia de la legislación interna. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Reservas formuladas por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, México, CNDH, 1996, pp. 33 y 34.

[34] La creación de la AMDH contó con el apoyo de asociaciones como la Fundación Ford. De acuerdo con Sikkink, en 1984 había en México cuatro ONG dedicadas a la defensa de los derechos humanos, en 1991 eran 60 y para 1993 existían alrededor de 200 organizaciones de ese tipo. Mucho de este incremento en ONG de derechos humanos fue resultado del interés internacional en el tema. Sikkink, "Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America", *op. cit.*, p. 430.

[35] *Ibid.*, p. 431.

se vio obligado a dar más importancia al tema de los derechos humanos en México.[36] En este sentido, una de sus acciones más relevantes fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en junio de 1990, lo que ha sido interpretado como un medio por el cual el gobierno de México distraería la atención de dicho asunto al pretender convencer al congreso y la administración de Estados Unidos de que tenía el problema bajo control.[37] Una de las preocupaciones centrales de Salinas fue sin duda la imagen externa de México y las repercusiones que tendrían las quejas sobre derechos humanos en la misma.[38]

La estrategia del gobierno de Salinas parece haber tenido éxito en cuanto a que el tema de los derechos humanos en México no se convirtió en un obstáculo para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. El levantamiento zapatista, sin embargo, marcó el inicio del fin de la "buena imagen" de México en el exterior. Efectivamente, el mantenimiento de dicha imagen sería cada vez más difícil para el gobierno del presidente Zedillo como resultado de una mayor apertura política y social —es decir, de una participación creciente de organizaciones nacionales y extranjeras en materia de democracia y derechos humanos—, que coincidió con una crisis económica muy severa.

Una de las reacciones recientes del gobierno de Zedillo ante la internacionalización de sus problemas de derechos humanos ha sido la de tomar la iniciativa; es decir, invitar oficialmente a organizaciones internacionales, gubernamentales o no, para investigar la situación de los derechos humanos en el país. Destacan las visitas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del relator especial en contra de la tortura de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y del secretario general de esta organización. En los tres casos se identifican tendencias de cambio, las invitaciones mismas, y de continuidad, es decir, la

36 Deben recordarse también las denuncias del PAN ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a que el PRI había cometido *irregularidades en las elecciones* de Durango (1985) y Chihuahua (1986). La Comisión se pronunció al respecto en 1990, a lo que el gobierno mexicano respondió que cualquier conclusión de la CIDH en cuanto a la legitimidad del proceso electoral sería considerada como intervención. Asimismo, el gobierno subrayó que la decisión de una institución electoral nacional no estaría sujeta a la jurisdicción internacional. *Ibid.*, p. 432, y Jorge Chabat, "Mexican Foreign Policy in the 1990s: Learning to Live with Interdependence", en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comps.), *Latin American Nations in World Politics*, 2a. ed., Boulder, Westview, 1996, pp. 156 y 157.

37 La proyección internacional de la Comisión se constata por el hecho de que sus informes se publiquen en español y en inglés. Sikkink, "Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America", *op. cit.*, p. 433.

38 *Ibid.*, p. 434.

permanencia de un lenguaje no intervencionista o el incumplimiento con las recomendaciones de los visitantes.

Los representantes de la CIDH visitaron México en julio de 1996 para investigar casos de violaciones de los derechos humanos, entre ellos, el de Aguas Blancas y el del general José Francisco Gallardo.[39] Se entrevistaron con el presidente Zedillo, secretarios de Estado, representantes de partidos políticos, de las iglesias católica y evangélica, de organizaciones no gubernamentales y con ciudadanos independientes.[40] El entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, declaró que el gobierno de México recibía a los representantes de la CIDH con el objeto de "dar a conocer los avances en el terreno de la promoción y protección de los derechos humanos en nuestro país".[41] En este mismo sentido, el boletín de prensa de la SRE favoreció la cooperación internacional en materia de derechos humanos siempre que se tomaran en cuenta los esfuerzos nacionales, la responsabilidad de los Estados en la materia y el respeto a las soberanías nacionales.[42] Esta posición del gobierno mexicano se convertiría en una constante en relación con sus políticas de derechos humanos.

Los representantes de la CIDH también recibieron informes y quejas de ONG, entre ellas, la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", que destacaba la militarización y la situación de inestabilidad generalizada, así como la represión de la sociedad civil organizada y el aumento de la delincuencia en todo el país.[43] Por su parte, el PRD les notificó acerca de violaciones a los derechos humanos de sus militantes.[44]

[39] Otros temas fueron los problemas de los trabajadores migratorios y la militarización de la seguridad pública. Los representantes de la CIDH realizaron su investigación in situ en Chiapas y Guerrero. *La Jornada*, 15 de julio de 1996, p. 8, y 20 de julio de 1996, p. 9.

[40] En su reunión con los representantes de la Comisión, el presidente Zedillo reiteró el compromiso de su gobierno de promover, proteger y respetar los derechos humanos. Destaca también su disposición a establecer una relación más cercana entre el gobierno de México y ese organismo de la OEA. *La Jornada*, 25 de julio de 1996, p. 12. Con el entonces secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, la delegación de la CIDH comentó las denuncias que había recibido en contra de autoridades civiles y militares, y sobre casos de impunidad en Chiapas y Guerrero, entre otros. *La Jornada*, 24 de julio de 1996, p. 5. Finalmente, diputados del PRD, PAN y Partido del Trabajo (PT) aseguraron a los visitantes que las violaciones de las garantías individuales de ciudadanos y líderes políticos y sociales eran recurrentes. *La Jornada*, 18 de julio de 1996, p. 10.

[41] *La Jornada*, 15 de julio de 1996, p. 8.

[42] *Idem.*

[43] *La Jornada*, 18 de julio de 1996, p. 10, y 22 de julio de 1996, p. 12.

[44] *La Jornada*, 19 de julio de 1996, p. 15.

Al final de su visita, el grupo identificó algunos de los problemas más sobresalientes en materia de derechos humanos: la impunidad, especialmente de los funcionarios gubernamentales, el riesgo de que el uso del ejército en funciones policiacas o de seguridad pudiera traducirse en "serias violaciones" de los derechos humanos, y la existencia de grupos paramilitares como las guardias blancas.[45]

Los representantes de la CIDH no se limitaron a criticar la situación de los derechos humanos en México, o a hacer recomendaciones.[46] En primer lugar, los visitantes manifestaron su complacencia por la apertura del gobierno mexicano al diálogo, la cooperación y la crítica de la comunidad internacional. Asimismo, el presidente de la CIDH, Claudio Grossman, hizo hincapié en el clima de libertad del que gozaron para realizar sus actividades.[47] En relación con uno de los temas más delicados de la visita, el de Chiapas, Grossman expresó la satisfacción de la Comisión porque se hubiera privilegiado la negociación de la paz sobre las soluciones de fuerza, y porque el proceso de diálogo continuara bajo un marco constitucional.[48] En última instancia, se trataba de conflictos entre mexicanos que tendrían que ser resueltos por mexicanos,[49] aunque se esperaba que su solución se diera mediante el fortalecimiento de la democracia y el respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos.[50]

El cumplimiento con las recomendaciones de la CIDH ha sido motivo de discusión entre ONG y el gobierno mexicano.[51] De acuerdo con las primeras, el gobierno no ha puesto en marcha las sugerencias de la Comisión,

[45] *La Jornada*, 25 de julio de 1996, p. 12. En su informe final, el presidente de la CIDH, Claudio Grossman, se refirió asimismo a la desconfianza de la población hacia la policía por su ineficacia y corrupción, y por la realización de aprehensiones arbitrarias y la práctica de la tortura. Grossman señaló la necesidad de luchar permanentemente contra la tortura, para lo cual es fundamental que los tribunales no den ningún valor probatorio a confesiones extraídas bajo tortura, y que sancionen penalmente a los culpables. *Uno más Uno*, 25 de julio de 1996, p. 3.

[46] Entre éstas sobresalió la de solicitar al gobierno de México que reconociera la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante la cual el gobierno de México sólo reiteró su compromiso de proteger los derechos humanos. *Uno más Uno*, 25 de julio de 1996, p. 3. En 1998, el gobierno de México aceptó finalmente reconocer dicha jurisdicción, como se verá más adelante.

[47] *Idem.*

[48] *Idem.*

[49] *La Jornada*, 24 de julio de 1996, p. 5, y 23 de julio de 1996, p. 7.

[50] *La Jornada*, 23 de julio de 1996, p. 7.

[51] Un informe presentado a la Asamblea General de la OEA en junio de 1997 ubicaba a México como el segundo lugar entre los países que más recomendaciones de la CIDH habían obtenido, lugar que compartía con Colombia. *La Jornada*, 10 de junio de 1997, p. 43.

especialmente en referencia al caso del general Gallardo.[52] De igual forma, la prensa mexicana informó que los representantes del gobierno no asistieron a las audiencias con el representante de la CIDH para evaluar el seguimiento de las recomendaciones para los casos del ejido Morelia, Aguas Blancas y del general Gallardo mismo.[53] Por su parte, la secretaria Green ha asegurado que el gobierno mexicano ha cumplido "con la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hasta el punto donde podíamos cumplir". En los casos del ejido Morelia y Aguas Blancas, el gobierno ha compensado a las víctimas, y ha creado las instituciones sugeridas por la Comisión.[54]

Uno de los propósitos centrales del viaje del relator especial contra la tortura de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU a México fue el de investigar casos de violaciones de los derechos humanos cometidas por el ejército en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca principalmente, en contra de supuestos miembros del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el EPR. Al igual que en el caso anterior, se trató de la primera visita de un representante de ese organismo a México.[55]

El relator especial, Nigel Rodley, aseguró que la ONU había recibido denuncias de tortura durante los dos años previos a su visita. Rodley se entrevistó con el procurador general de la República, Jorge Madrazo, con la presidenta de la CNDH, Mireille Roccatti, y con el dirigente de la Comisión del Distrito Federal, Luis de la Barreda. Asimismo, el relator especial se reunió con representantes de numerosas ONG, como el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro, el Centro Fray Francisco de Vitoria, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, y la Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura. Estas organizaciones le informaron acerca del subregistro de casos; es decir, de casos de tortura que la CNDH y las agencias del ministerio público no consideran como tales a pesar de que existan lesiones graves, o de que resulten en la muerte. Se-

[52] El general José Francisco Gallardo fue acusado de catorce delitos por las autoridades militares aunque se argumenta que la razón última de su encarcelamiento fue su sugerencia de crear un *ombudsman* para las fuerzas armadas. La Comisión se pronunció por la liberación inmediata de Gallardo en febrero de 1997 y fue respaldada por Amnistía Internacional. Por primera vez, la CIDH recomendaba en un caso individual de violación de los derechos humanos en México. *La Jornada*, 12 de junio de 1997, p. 48. Ante la queja de que el gobierno de México no ha cumplido con la recomendación de la Comisión, la secretaria Green aclaró que en este caso ha prevalecido el sistema jurídico interno, al tratarse de un asunto que compete a las autoridades militares. *La Jornada*, 6 de octubre de 1998, p. 10.

[53] *La Jornada*, 5 de octubre de 1998, p. 40, y 22 de octubre de 1998, p. 9.

[54] *La Jornada*, 6 de octubre de 1998, p. 10.

[55] *La Jornada*, 5 de agosto de 1997, p. 3.

gún esta clasificación, se trata de "homicidio, abuso de autoridad o lesiones".[56] Las ONG señalaron, asimismo, que la tortura perpetrada por militares se había incrementado a partir del surgimiento del EPR y que tenían documentados 35 casos en Guerrero.[57] También en Guerrero, el presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (Coddehum), Juan Alarcón Hernández, entregó a Rodley 500 quejas de abusos supuestamente cometidos por militares y policías durante 1997.[58] De manera interesante, Rodley aseguró que la ONU contaba con más casos de violaciones de los derechos humanos cometidas por el ejército de lo que las ONG le habían informado en México. En este sentido, el relator especial subrayó el hecho de no haberse entrevistado con el secretario de la Defensa, sino únicamente con el procurador general de Justicia Militar.[59]

Lo más interesante de la visita del relator especial de la ONU fueron las declaraciones del entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, quien aseguró que el gobierno mexicano aceptaría sus recomendaciones, "con el ánimo de mejorar la capacidad de identificar y castigar a quienes incurran en este delito [la tortura]".[60] Al igual que en el caso de la visita de los representantes de la CIDH, uno de los propósitos más importantes del gobierno de México era externo: que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU constatara que "estamos luchando contra el fenómeno de la tortura", en palabras de Gurría.[61] Estas declaraciones parecieron reflejar un cambio en la posición del gobierno de México: las visitas de los representantes de organizaciones internacionales no se entendían ya como cuestionamientos a México, sino como medios para mejorar los procedimientos internos de protección de los derechos humanos. La ONU, como la CIDH, constituía, según Gurría, un "filtro profesional" que determinaría si las acusaciones calificaban o no como violaciones de los derechos humanos.[62] La invitación al relator de la ONU "forma parte de toda una *nueva actitud* ante temas de derechos humanos, el asunto de la tortura, que a su vez se inscribe en el ámbito más amplio de la democracia en el país".[63] Aún más, la invitación al relator de la ONU demostraba la "total apertura" del gobierno en cuanto a la investigación sobre la tortura: "Ése es un poco el enfoque, ciertamente es nuevo porque no se manejaban así las cosas en administraciones anteriores y de hecho en muchas ocasiones habíamos

56 *La Jornada*, 8 de agosto de 1997, p. 6.
57 *Idem.*
58 *La Jornada*, 12 de agosto de 1997, p. 12.
59 *La Jornada*, 16 de agosto de 1997, p. 3.
60 *La Jornada*, 19 de agosto de 1997, p. 1.
61 *Idem.*
62 *Ibid.*, p. 6.
63 Declaraciones del secretario de Relaciones Exteriores, *ibid.*, p. 1 [énfasis añadido].

H. CAMARA DE SENADORES
BIBLIOTECA "MELCHOR OCAMPO"

adoptado una posición de cautela, de gran prudencia en los contactos, porque considerábamos que eran instituciones que en un momento dado podrían estar cuestionando a nuestro país".[64]

Estas declaraciones del secretario Gurría contrastan fuertemente con la posición de la SRE apenas un mes antes. En respuesta a un informe del Comité contra la Tortura de la ONU, que afirmaba que la tortura continuaba practicándose sistemáticamente en México, especialmente por la policía judicial y miembros del ejército, con el pretexto de enfrentar la subversión,[65] la SRE había alegado que la impunidad y la práctica sistemática de la tortura habían disminuido al corregirse "errores del pasado".[66]

Chiapas fue uno de los temas sobresalientes de la visita del secretario general de la ONU, Kofi Annan, a México en julio de 1998. Quizá el resultado más evidente del viaje fue la demarcación de las posiciones tanto del gobierno de México como de la ONU. El primero no impidió la realización de la visita, pero fue categórico en cuanto a que no aceptaría la mediación de la organización para lograr una solución al conflicto en ese estado. Por su parte Annan expresó su determinación de no intervenir en el mismo, reconoció la labor del gobierno mexicano para resolver el problema pacíficamente y ofreció la colaboración de la ONU para encontrar una solución adecuada para las partes. Con este fin, el secretario general llamó a todos los participantes en la disputa a trabajar para resolverla política y pacíficamente.[67]

Por último, la visita del secretario general de Amnistía Internacional (AI), puede verse como un caso de límites bien definidos a la apertura oficial. Si bien la visita no fue promovida por el gobierno, éste sí tuvo que dar su autorización para que se llevara a cabo. La estancia del secretario Pierre Sané en México, y sus secuelas, se caracterizaron por un ambiente de mucha tensión entre la delegación encabezada por él y el gobierno mexicano. Sané fue explícito al declarar que el gobierno de México no demostraba contar con la voluntad política para cambiar de manera determinante la "seria" situación de violaciones de los derechos humanos en el país. Ésta, aseveró, ha alcanzado el estado de "crisis" pues persisten la tortura, las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales así como la agre-

[64] *Ibid.*, p. 6.
[65] *La Jornada*, 3 de mayo de 1997, p. 45.
[66] *La Jornada*, 10 de mayo de 1997, p. 52. En respuesta a las críticas de las ONG y a la presencia en México de Kofi Annan y de otros representantes de organizaciones internacionales, el gobierno mexicano invitó también a Mary Robinson, alta comisionada para los Derechos Humanos de la ONU. Robinson estuvo en México en noviembre de 1999.
[67] *La Jornada*, 23 de julio de 1998, p. 3, y 15 de julio de 1998, p. 3.

sión a periodistas y a defensores de los derechos humanos. Igualmente, la representación de AI advirtió acerca del riesgo enorme que representaría la militarización de la seguridad pública para el respeto de los derechos humanos.[68] La delegación de AI tuvo encuentros con diversas ONG y con el procurador general de la República, Jorge Madrazo, pero no fue recibida por el presidente Zedillo, ni por el secretario de Gobernación, lo que fue interpretado por la organización como un desdén del gobierno mexicano. Sané lamentó la actitud del presidente Zedillo con quien, aseguró, había solicitado audiencia con anterioridad, y reiteró que las autoridades mexicanas se mostraban cada vez más distantes de su deber de hacer respetar los derechos fundamentales de los mexicanos. De hecho, existía una retórica oficial que no correspondía a la práctica. Antes de salir del país, Pierre Sané afirmó que AI iniciaría una campaña internacional para denunciar todas las violaciones que ocurren en México.[69]

Una de las consecuencias más visibles de la visita de Sané a México fue el incómodo encuentro entre el presidente Zedillo y ONG francesas de derechos humanos durante la estancia del primero en París, y del cual estuvo excluida AI. Según los representantes de las ONG, México es el país latinoamericano con el peor récord en cuanto a casos de impunidad y agresión; subrayaron, además, la creciente militarización en estados en donde hay movimientos rebeldes y en el Distrito Federal.[70] Otros asuntos expuestos al presidente Zedillo fueron la expulsión de dos observadores de la Federación Internacional de Derechos Humanos, lo que nunca había ocurrido en América Latina, ni durante el gobierno de Pinochet en Chile, y desde luego, la negativa de la presidencia mexicana a recibir a Pierre Sané. Más aún, los representantes de las ONG advirtieron que impedirían la firma del acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea (UE) y México si el país no cambiaba radicalmente su posición en cuanto al respeto de las garantías individuales.[71] El presidente de México, por su parte, destacó los avances de su gobierno en materia de protección de los derechos humanos y aseguró que la información obtenida por las ONG era inexacta, resultado de un problema de comunicación entre ellas y el gobierno. Fue así como Zedillo explicó los "juicios parciales e injustos" emitidos por dichas organizaciones.[72]

[68] *La Jornada*, 24 de septiembre de 1997, pp. 1 y 54.

[69] *La Jornada*, 25 de septiembre de 1997, p. 45. La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Presidencia de la República negaron que la reunión de Sané con el presidente Zedillo hubiese sido concertada y posteriormente cancelada. Al contrario, la SRE aseguró que Sané había rechazado una cita con el secretario Gurría. *Ibid.*, p. 55.

[70] *La Jornada*, 6 de octubre de 1997, p. 6.

[71] *Ibid.*, p. 1.

[72] *Ibid.*, p. 6.

La advertencia de las ONG francesas con respecto a la firma del acuerdo de libre comercio entre México y la Unión Europea pone de manifiesto el caso más claro de democratización y respeto de los derechos humanos por condicionalidad. El instrumento de condicionalidad es, desde luego, la cláusula democrática que obliga a las partes firmantes a respetar los procedimientos democráticos internos y, por ende, de protección de los derechos humanos. Aunque el gobierno mexicano se negó inicialmente a reconocer dicha cláusula, posteriormente justificó las negociaciones con la UE al afirmar que la defensa de la democracia y los derechos humanos son un objetivo compartido por México y la UE. Por la parte europea, la dificultad ha sido la intervención de los observadores de derechos humanos que han cuestionado severamente la respuesta del gobierno a los problemas de violación de los derechos humanos, sobre todo en Chiapas y Guerrero. A pesar de la actividad de las ONG y los observadores internacionales, los países de la UE no utilizaron, al menos públicamente, la cláusula democrática como medida de presión o condicionamiento para iniciar las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con México.

La visita de la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green,[73] al Parlamento Europeo en marzo de 1998 se convirtió en una prueba decisiva para el reconocimiento de la cláusula democrática. Dicho examen parece haber sido aprobado por el gobierno mexicano no obstante que la comparecencia se dio en un contexto crítico de éste y después de la publicación de un informe de la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos (CCIODH), que señalaba el "gravísimo" deterioro de los derechos humanos en Chiapas, y recomendaba establecer un mecanismo de "seguridad de la cláusula democrática y de derechos humanos" como parte del acuerdo.[74] En el Parlamento Europeo, Green ase-

[73] Rosario Green sustituyó a José Ángel Gurría en enero de 1998. Vale la pena destacar la trayectoria tan distinta de los dos secretarios de Relaciones Exteriores del gobierno de Zedillo. José Ángel Gurría se distinguió por poner en práctica una diplomacia mucho más pragmática y económica que la "diplomacia tradicional". Rosario Green, al contrario, se identifica más con esta última. Además, Green fue miembro fundador de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, área ésta de la que se ocupó durante su estancia en la ONU. De esta forma, Rosario Green aparecía como la persona adecuada para enfrentar los retos presentados por las ONG nacionales y extranjeras, y por otras organizaciones gubernamentales internacionales, en esa materia. Véase, por ejemplo, su artículo "Las ONG y la defensa de los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos", en Verea Campos, Fernández de Castro y Weintraub, *op. cit.*, pp. 342-365. En la práctica, sin embargo, la relación entre la SRE y las ONG no ha sido fácil, y la secretaria Green ha adoptado en ocasiones políticas contradictorias, por lo que es difícil afirmar si el gobierno de México tiene realmente una "nueva actitud", como lo había sugerido Gurría, o si la diplomacia del gobierno de Zedillo ha consistido únicamente en una serie de medidas protectoras de una apertura forzada.

[74] *La Jornada*, 25 de marzo de 1998, p. 3.

guró que las ONG eran bienvenidas en México siempre que respetaran las leyes mexicanas. El representante del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), a su vez, confirmó que, a pesar de las presiones que habían ejercido grupos simpatizantes del EZLN ante el Parlamento, la mayoría de sus miembros se manifestaba a favor de la firma del acuerdo.[75] En opinión del director general para la UE del Ministerio de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, el gobierno de México y el público en general conocían las inquietudes de la Unión con respecto a la violencia y otros problemas como el de Chiapas. El propósito de la UE había sido el de alentar al gobierno mexicano a encontrar una solución "simple, democrática y aceptable" para la situación en ese estado del sureste.[76]

En abril de 1998, el gobierno mexicano anunció que la Comisión de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo había aprobado el *fast track* para iniciar las negociaciones del acuerdo, lo que significaba el reconocimiento de México como un "socio confiable".[77] La firma del acuerdo, marzo de 2000, sin embargo, no deja de ser un arma de dos filos pues facilitaría la "intervención" de la UE en asuntos de derechos humanos en México, aceptada por este último. Es decir, la condicionalidad parece ser admitida —legitimada quizá— por el gobierno mexicano.

Tal como lo ilustra la discusión acerca de la firma del acuerdo con la UE, las ONG y los observadores internacionales se convirtieron en actores del proceso. En efecto, el gobierno de México se ha enfrentado en otras ocasiones al hecho de que algunas ONG internacionales, o incluso individuos por cuenta propia, hayan participado —y participen— activamente en la defensa de los derechos humanos en distintas regiones del país. Salvo por algunas excepciones, se trata de observadores extranjeros cuya presencia aparentemente no fue considerada, mucho menos solicitada, por el gobierno mexicano; la imposición es más clara.

La presencia de observadores extranjeros en México aumentó descontroladamente a partir del asesinato de un grupo de campesinos en el pueblo de Acteal, Chiapas, el 22 de diciembre de 1997, cometido supuestamente por un grupo paramilitar asociado con el PRI. Este hecho provocó un incremento considerable en el número de organizaciones e individuos extranjeros que comenzaron a viajar a Chiapas con más frecuencia para

75 *La Jornada*, 4 de marzo de 1998, p. 3.

76 *La Jornada*, 24 de marzo de 1998, p. 3.

77 *La Jornada*, 24 de abril de 1998, p. 24. La visita del presidente Zedillo al Reino Unido, en octubre de 1998, parece indicar que la negociación del acuerdo es un hecho; los derechos humanos no fueron tema de discusión, al menos públicamente. Véase la prensa del 14 al 20 de octubre de 1998.

"observar" la situación de los derechos humanos. Los mecanismos de contagio y convergencia se hicieron evidentes.

El gobierno de México exigió el respeto a la no intervención, alegando que los observadores violaban la soberanía del país, pero esta reacción no fue suficiente para detener el flujo de extranjeros a Chiapas y otros lugares de la República. De esta forma, después de algunos titubeos, el gobierno decidió aplicar estrictamente la legislación migratoria, primero, y formular una nueva ley para la presencia de observadores extranjeros, posteriormente. Así, el gobierno de México expulsó a algunos extranjeros, entre ellos un sacerdote francés, cuatro españoles, tres estadounidenses, dos canadienses, dos belgas y una alemana, por haber participado en actividades políticas como el apoyo al establecimiento de "autoridades espurias".[78] El caso más controvertido fue, sin embargo, el de un grupo de observadores italianos que fue expulsado una vez que expiró su visa. Vale la pena añadir que dicho grupo traspasó un retén militar en Ocosingo sin la autorización correspondiente.[79]

Los conflictos con los observadores internacionales llevaron al gobierno a tomar una segunda medida para reglamentar la actividad de extranjeros en el país: la elaboración de una ley para la observación internacional. De acuerdo con ésta, las visitas de los observadores deberán hacerse en grupos de diez personas y su duración será de no más de diez días. De igual forma, los interesados deberán solicitar la autorización del gobierno mexicano con seis meses de anticipación, y deberán probar la "seriedad" de la organización a la que pertenecen, así como su experiencia en la labor de observación internacional.[80] Es indudable que el gobierno de México está en todo su derecho de aplicar una ley de este tipo, pero también lo es, tal como lo señalaron algunas de las ONG susceptibles de ser perjudicadas por la misma, que las nuevas disposiciones pueden obstruir la tarea de los observadores pues, con frecuencia, ésta cuenta con el carácter de urgente.[81]

La crítica de las ONG hacia la nueva legislación incluyó otros aspectos, entre los que destaca el hecho de que sea la Secretaría de Gobernación la que juzgue la "legitimidad" de las ONG. El director regional de Human

[78] Es decir, de municipios autónomos. *La Jornada*, 27 de febrero de 1998, p. 5, y 13 de abril de 1998, p. 3.
[79] *La Jornada*, 8 de mayo de 1998, p. 5.
[80] *Idem.*
[81] Véase la crítica de Amnistía Internacional en *La Jornada*, 31 de mayo de 1998, p. 5. AI subrayó el hecho de que la expulsión de extranjeros sin derecho de audiencia contradice el principio de "debido proceso". Para dicha organización, la legislación mexicana no tenía precedente en todo el continente americano.

Rights Watch Americas envió una carta al presidente Zedillo en la cual expuso su opinión sobre la nueva legislación y señaló lo que según su perspectiva constituye una inconsistencia en la posición mexicana dado que el gobierno ha ratificado prácticamente todos los instrumentos legales internacionales para la protección de los derechos humanos.[82] Por consecuencia, la nueva legislación resultaba violatoria de la libertad de expresión y de movimiento que el gobierno mexicano se había comprometido a respetar en diversos tratados internacionales.[83]

Otra medida significativa que pretendió tomar el gobierno de México para impedir la actividad indiscriminada de las ONG fue la de solicitar a la OEA la modificación del mecanismo mediante el cual esas organizaciones —o los individuos— presentan quejas ante la CIDH. El gobierno mexicano propuso que la Comisión debería ser "más analítica" con las denuncias que recibe, que podrían ser exclusivamente aquellas que ya hubiesen agotado todos los procesos legales internos. Asimismo, los reportes y las recomendaciones de la Comisión deberían ser confidenciales pues las ONG los utilizaban con "tintes amarillistas" que viciaban la solución legal que diera el gobierno en cuestión. Finalmente, la representación de México consideraba necesario prohibir a terceros países y a organismos internacionales presentar denuncias por su cuenta, o como "copeticionarios", dado que se trata de asuntos nacionales que desconocen.[84] Al contrario, sólo las comisiones de derechos humanos gubernamentales deberían presentar denuncias a la Comisión.[85]

El argumento del gobierno de México en contra de las ONG señalaba que éstas no cuentan con la información correcta, son incapaces de formular adecuadamente las denuncias y no agotan todos los mecanismos legales internos antes de pasar al organismo internacional.[86] El documento que la SRE entregó a la CIDH indicaba también que las ONG carecen de personalidad jurídica, lo que coloca a los gobiernos acusados en un estado de "indefensión". Adicionalmente, anotaba que, con frecuencia, la CIDH cuenta con la información proporcionada por las ONG pero no por los gobiernos.[87]

[82] *Idem.*, y *La Jornada*, 16 de mayo de 1998, p.12.

[83] *La Jornada*, 16 de mayo de 1998, p. 12.

[84] *La Jornada*, 2 de junio de 1997, p. 46.

[85] *Idem.*

[86] *Idem.*

[87] *La Jornada*, 3 de junio de 1997, p. 39. No sorprende que la propuesta de México y Perú no haya sido aprobada por la Asamblea General de la OEA pues rechaza, en esencia, la función primordial de la Comisión, que es precisamente dar a los individuos o grupos una alternativa al Estado para denunciar violaciones de sus derechos, y solicitar las compensaciones correspondientes.

La posición general del gobierno de México con respecto a las ONG no es nueva. Después de la visita de Sané, por ejemplo, el subsecretario de Protección Civil y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, Ricardo García Villalobos, afirmó que las autoridades mexicanas están comprometidas con el pueblo y no con organismos internacionales.[88] Una vez más, el funcionario mexicano subrayó que cualquier ONG extranjera debía respetar la legislación nacional, lo que no había hecho AI.[89] Más recientemente, al defender la iniciativa del Ejecutivo en materia de derechos y cultura indígena, la secretaria Green declaró que se dejarían de lado "presiones de grupos no representativos de la sociedad mexicana",[90] y añadió que las decisiones sobre asuntos del país son competencia exclusiva de los mexicanos. El país "no acepta, no necesita, que el exterior certifique, juzgue o condene nuestra conducta, como tampoco toleramos de nosotros mismos no cumplir con nuestra convicción de respeto a la democracia, a los derechos humanos y al combate al narcotráfico".[91]

Una actitud novedosa, y seguramente más exitosa que la anterior, es la decisión del gobierno mexicano de reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El nuevo parecer del gobierno mexicano puede entenderse como una respuesta a la situación crítica de los derechos humanos en el país, conocida ya en el ámbito internacional. De acuerdo con la secretaria Green, la jurisdicción de la Corte complementará los instrumentos nacionales en materia de derechos humanos,[92] y brindará "un espacio para ir a dirimir, *dónde no estamos de acuerdo, presentar nuestras pruebas de manera tal que no se nos juzgue en ausencia...*"[93] La única excepción a los fallos de la Corte será el Artículo 33o. constitucional; es decir, el relativo a la expulsión sin juicio previo de extranjeros que violen la ley.[94] En general, sin embargo, la actitud del gobierno de México se presenta como la continuidad de su política de respeto al derecho internacional; es decir, de un cambio explicado por la continuidad.

Esta nueva actitud de México puede justificarse por el hecho de que la Corte forma parte de una organización internacional gubernamental, la OEA, de la cual el gobierno de México aceptó voluntariamente ser miem-

[88] *La Jornada*, 1o. de octubre de 1997, p. 46.
[89] *Idem.*
[90] *La Jornada*, 22 de marzo de 1998, p. 3.
[91] *Idem.*
[92] *La Jornada*, 2 de mayo de 1998, p. 16.
[93] *La Jornada*, 5 de mayo de 1998, p. 7. Énfasis añadido.
[94] *La Jornada*, 18 de septiembre de 1998, p. 58. Los fallos carecerán, igualmente, de retroactividad, por lo que no se considerarán casos como los del ejido Morelia, Aguas Blancas y el general Gallardo. *La Jornada*, 21 de octubre de 1998, p. 49.

bro. Se trata así de un mecanismo legal internacional que proporciona un marco de referencia claro para discutir situaciones internas de México o de otros países. Esta "apertura protegida" puede traerle muchos beneficios al gobierno de México, como el de aminorar las críticas acerca de su falta de voluntad para mejorar el estado de los derechos humanos en el país o, como se planteó anteriormente, de la inconsistencia que existe entre las disposiciones internas y los acuerdos internacionales ratificados por él mismo.

Este ensayo ha presentado las diversas reacciones del gobierno a la internacionalización de problemas de derechos humanos: el mantenimiento de un discurso no intervencionista, la invitación a representantes de organismos internacionales a visitar el país, un lenguaje de cambio, la reglamentación de la actividad de observadores extranjeros en el país y el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La diversidad de respuestas en un lapso relativamente corto dificulta la evaluación de la influencia de dicha internacionalización en la política exterior; es decir, si ésta ha cambiado y en qué dirección. La "doble apertura" del gobierno de México, apertura por demás protegida y cautelosa, no se ha traducido en una política exterior identificable. Principios como el de la no intervención se vuelven flexibles pero controlados. La retórica recurre, como siempre, al concepto de soberanía pero incluye el de apertura, "nuevas actitudes" y cooperación.

Lo que resulta incuestionable es la permeabilidad de la frontera entre la política exterior y la política o los asuntos internos. La ley para observadores extranjeros, por ejemplo, es esencialmente una medida interna pero con repercusiones externas inevitables. Por otro lado, la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana puede entenderse como un acto hacia el exterior pero con consecuencias internas innegables, y no necesariamente favorables cuando se trate del reconocimiento de la culpabilidad del Estado en violaciones de los derechos humanos. Así, no es exclusivamente un proceso de internacionalización de asuntos internos, sino también de la puesta en marcha de medidas internas —aunque respuesta, en mucho, a influencias externas—, con consecuencias en el ámbito internacional, así como de iniciativas de política exterior con repercusiones en lo interno.

Los mecanismos de contagio, promoción —interna y externa— y quizá incluso la "amenaza de condicionalidad" son evidentes en la dinámica recién expuesta. La formación de "coaliciones ganadoras", empero, no es tan nítida como lo propone la teoría aunque no puede negarse, en ningún momento, la existencia de vínculos entre ONG mexicanas y organizaciones

internacionales, gubernamentales o no. La comunicación entre estas organizaciones quedó demostrada, entre otras formas, durante las visitas de los representantes de la CIDH, de Nigel Rodley y de Kofi Annan a México. Las ONG, mexicanas e internacionales, cumplieron sin duda su papel de fuentes de información. Esta función, sin embargo, debe tomarse con cautela dado que tanto las ONG como el gobierno han respondido a lógicas y propósitos distintos de forma tal que la veracidad de la información proporcionada por ambas partes puede ser cuestionada. En este sentido, no sorprendería hablar de un "diálogo de sordos".

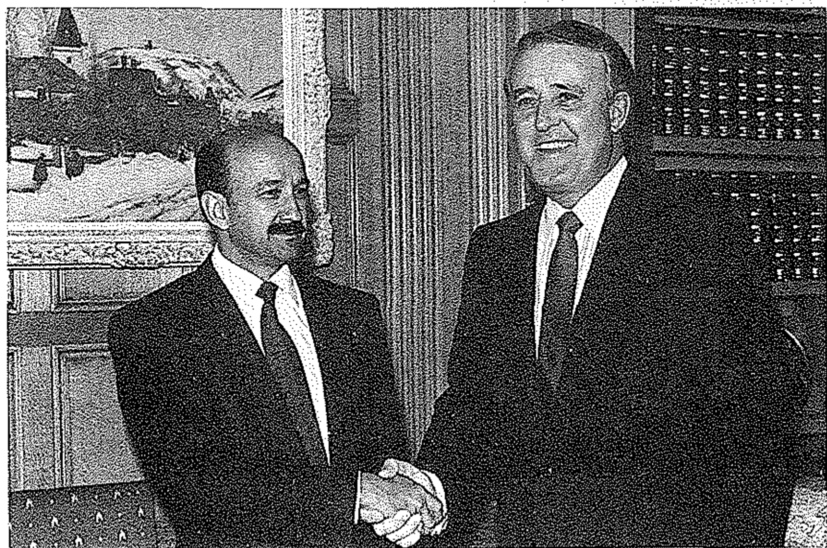
La clasificación del régimen mexicano como "más abierto" o "más cerrado", para de ella hacer depender la facilidad de acceso e influencia de las ONG, es una tarea todavía más difícil. Como se dijo, el régimen político mexicano durante el periodo y para el tema analizados en este trabajo parece moverse constantemente de un extremo a otro para, en ocasiones, ubicarse en el medio. Por consecuencia, la trayectoria de las ONG no es tan fluida como lo describe la teoría, lo que no quiere decir, sin embargo, que dichas organizaciones, mexicanas o internacionales, no hayan tenido influencia en la formulación de políticas o de respuestas a "mensajes" del exterior. Paradójicamente, esta influencia puede revertirse en su contra, como lo ilustra la ley para observadores internacionales. Más aún, parecería que lo "abierto" o lo "cerrado" del régimen, en lo que a los derechos humanos concierne, lo ha definido precisamente la actividad de las ONG. Así, la apertura del gobierno ha sido una apertura en sí misma y una apertura defensiva al mismo tiempo; una apertura protectora, e instrumento de control.

Para Sikkink, México es un caso único en América Latina por la poca atención que había recibido en materia de derechos humanos y la respuesta tan rápida que dio una vez que éste se convirtió en un tema sobresaliente y, desde luego, potencialmente conflictivo, en el contexto de las negociaciones del TLCAN.[95] La respuesta del gobierno de Zedillo, tal como este ensayo ha intentado demostrar, ha sido más confusa aunque, en última instancia, y hasta ahora, igualmente eficaz en el sentido de que la firma del acuerdo comercial con la Unión Europea, quizá la iniciativa de política exterior más importante del sexenio, es casi un hecho. Más aún, este acuerdo, a diferencia del TLCAN, sí contiene una cláusula condicional con respecto a la democracia y la protección de los derechos humanos. La eficacia de esta estrategia más allá de la conclusión del acuerdo, así como su acomodo en una política exterior más comprehensiva, está todavía por determinarse.

[95] Sikkink, "Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America", *op. cit.*, p. 435 (n. 76).



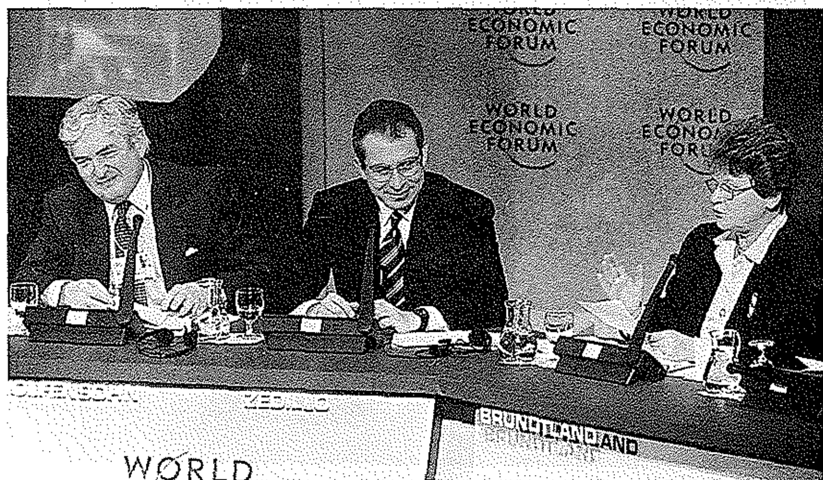
La torre de Tlatelolco, una de las sedes de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



El presidente Carlos Salinas de Gortari y el primer ministro de Canadá Brian Mulroney durante sus conversaciones sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en abril de 1991.



El embajador Manuel Tello en la reunión del Consejo de Ministros de la OCDE (París, Francia, 7 de junio de 1994).

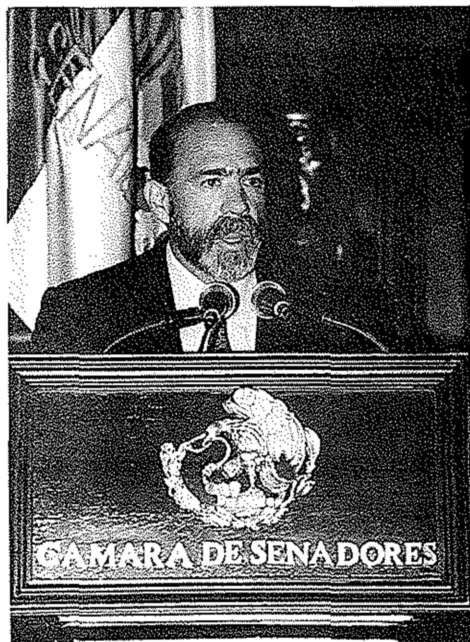


El presidente Ernesto Zedillo durante la sesión plenaria de la XXVI edición del Foro Económico Mundial (Davos, Suiza, 3 de febrero de 1996).

ANALISIS
EGUNDO INFORME DE GOBIERNO
POLITICA EXTERIOR
MPARECENCIA DEL C. SECRETARI
DE RELACIONES EXTERIORES



Comparecencia del secretario José Ángel Gurría ante el senado para analizar el segundo informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo.



Comparecencia del secretario José Ángel Gurría ante el pleno del senado.



El secretario José Ángel Gurría en la sede del senado.



Rosario Green Macías, primera secretaria de Relaciones Exteriores de México (1998-2000).



La embajadora Rosario Green durante la ceremonia de botadura de la nave *Matías Romero* (Salina Cruz, Oaxaca, 17 de septiembre de 1999).



Reunión de trabajo de la embajadora Rosario Green con la Comisión de Relaciones Exteriores del senado.



Reunión de trabajo de la secretaria Rosario Green con la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República para analizar el quinto informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo.



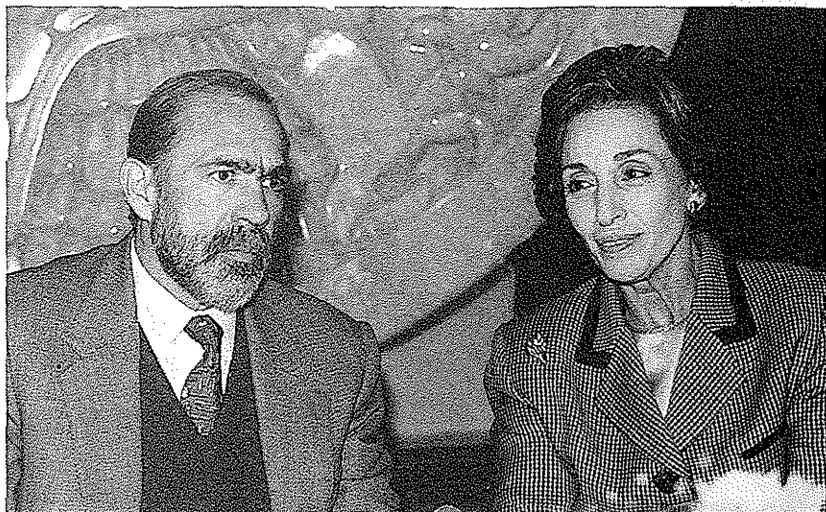
La embajadora Rosario Green en la sede del senado mexicano.



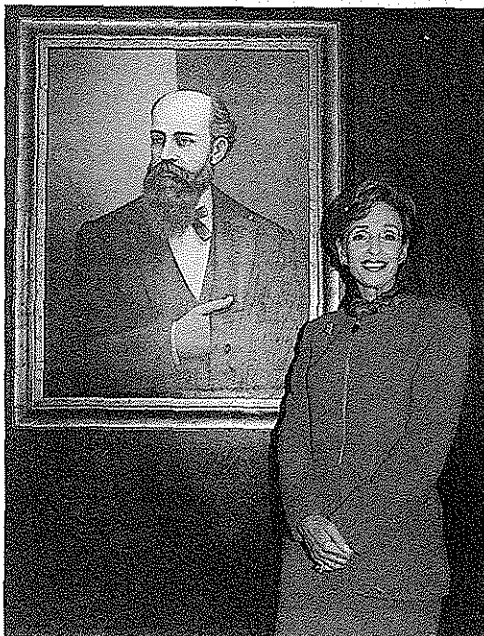
La embajadora Rosario Green ante el pleno del senado.



La embajadora Rosario Green y la señora Mary Robinson, alta comisionada de las naciones unidas para los derechos humanos, durante su visita a México (23-29 de noviembre de 1999).



La secretaria Rosario Green y el ex canciller José Ángel Gurría durante la décima reunión de embajadores y cónsules de México en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Tlatelolco, D.F. 6 de enero de 1999).



La secretaria Rosario Geen en las instalaciones del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

LA AGENDA CON ESTADOS UNIDOS

El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994

*Víctor Arriaga**

> La compleja relación con Estados Unidos encontró un cauce constructivo y respetuoso, impidiendo con ello que diferencias en asuntos particulares [complicaran] la amplia agenda de cooperación.
>
> Carlos Salinas de Gortari,
> "Sexto informe de gobierno, 1o. de noviembre de 1994".

A partir de 1990, la relación de México con su vecino del norte experimentó cambios profundos. El 10 de junio de ese año, los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron su intención de buscar un tratado de libre comercio para "forjar una relación económica vigorosa".[1] Al poco tiempo, el gobierno de Canadá manifestó su interés por participar en la negociación, agregándose así un nuevo actor geográfico a la dinámica regional. Para el 7 de octubre de 1992, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ya contaba con la firma de las máximas autoridades de los tres gobiernos. Una vez ratificado por las instancias legislati-

* Para la elaboración de este trabajo el autor contó con la cooperación de Dwight Dyer y la valiosa ayuda de Jorge Alberto Schiavon y Guillermo Rosas.

[1] "Comunicado conjunto de los presidentes de México y Estados Unidos, expedido en la ciudad de Washington", 10 de junio de 1990, en Carlos Arriola (comp.), *Documentos Básicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (Documento 43), México, Porrúa/Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1994, p. 391. De aquí en adelante, se hará referencia a esta obra como *DBTLCAN*.

vas de cada país, el TLCAN entró en vigor el 1o. de enero de 1994.[2] A partir del TLCAN surgen para la región normas, reglas, instituciones y prácticas trilaterales que se encargarán de regular no sólo el intercambio comercial, sino también la cooperación ambiental y laboral. En las áreas académica y educativa existe igualmente un gran potencial para intensificar contactos. Sin embargo, es poco claro si estos vínculos llevarán al surgimiento de una comunidad, en este caso norteamericana, como ocurre en otros bloques, en particular en la Unión Europea.

Esta modificación en la relación con Estados Unidos se deriva de varios factores: los reacomodos internos en México que llevaron a redefiniciones en el proyecto de desarrollo económico, la estrategia de vinculación económica con el exterior y la ideología nacionalista posrevolucionaria; las tendencias mundiales hacia el regionalismo, y el reordenamiento de la estructura del sistema internacional, caracterizada por la competencia entre bloques económicos y el fin de la bipolaridad.

El TLCAN es parte de estos cambios históricos. Desde mediados de la década de los años ochenta, el gobierno de México se movió del proteccionismo, los mercados cerrados y la búsqueda de una política exterior independiente a la integración económica y la cooperación con sus dos vecinos del norte. A partir de la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari, por voluntad presidencial los gobiernos de México y Estados Unidos han logrado *compartamentalizar* hábilmente los conflictos y las diferencias en la relación, evitando con ello contaminar las otras áreas en las cuales predomina la cooperación.[3] En otras palabras, en lugar de existir vínculos entre los distintos asuntos políticos y económicos de la relación, cada uno se aísla y se analiza en su propia dimensión.

El aspecto novedoso, aquí, es la decisión explícita de ambos presidentes de optar por ese camino. En el pasado, la compartamentalización funcionaba con regularidad pero, en esta ocasión, los mandatarios dieron su pleno respaldo político a este enfoque. Sin embargo, ello no garantizaba que los otros actores de la relación lo adoptaran de manera automática; sus límites estaban definidos por el hecho de que la voluntad no aseguraba control sobre los actores, sobre todo en el caso estadounidense, en donde

[2] Para una versión oficial del mismo, véase Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Porrúa/Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993. De aquí en adelante, se hará referencia a esta obra como *TLCAN*.

[3] Para una explicación de esta estrategia, véase Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. *70-78*.

el sistema pluralista y descentralizado impide la subordinación de los múltiples agentes de la relación a la iniciativa presidencial.

Así, las diferencias bilaterales por la presencia de trabajadores indocumentados en Estados Unidos, el manejo de la frontera, el embargo atunero, la violación de derechos humanos a connacionales en ambos países, el secuestro de Humberto Álvarez Macháin, la cooperación antinarcóticos y de asistencia jurídica y las cuestiones electorales de México no afectaron en forma sustantiva las negociaciones comerciales cuando los mandatarios optaban por aislar los asuntos y no contaminarlos entre sí.[4] Tampoco lo hicieron las distintas posturas sobre aspectos de política internacional, en particular las que surgieron por el intervencionismo de Estados Unidos en Panamá y Haití o por las reformas a la Organización de Estados Americanos. No obstante los cambios partidistas en Washington en 1992, el TLCAN se firmó. Más importante aún, se hizo a pesar de las diferencias en materia de reglas de origen, derechos de propiedad intelectual, la apertura para los sectores agropecuario, financiero y automotriz y, sobre todo, la resistencia de México a modificar su política energética y la propiedad estatal del petróleo.

¿Cómo se ha adaptado el gobierno de México a este cambio histórico en su política hacia Estados Unidos en lo referente a las instituciones y agentes gubernamentales que se encargan del manejo de la relación? ¿Se logró aislar el conflicto de forma efectiva a la vez que se estaban llevando a cabo las negociaciones tendientes a la firma del TLCAN? ¿Significa la cooperación el fin del conflicto o, más bien, una nueva forma de manejar las diferencias? ¿Qué tan funcional es este esquema para dos sistemas en donde el Ejecutivo opera e influye en decisiones políticas de manera tan diferente? ¿Responderá adecuadamente el arreglo burocrático actual para la conducción de la política exterior a las necesidades de la relación bilateral en el corto y mediano plazo? Este ensayo tiene como propósito responder algunas de estas preguntas.[5]

[4] Para uno de los primeros análisis sobre la dinámica entre la cooperación para la obtención de un objetivo común y algunas situaciones conflictivas en lo que el autor identifica como "cordialidad pragmática", véase Francisco Gil Villegas, "la nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega C. (comp.), *México-Estados Unidos, 1990,* México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-53.

[5] Para un análisis que hace una reflexión sobre estas preocupaciones desde la perspectiva de los agentes gubernamentales y no gubernamentales de Estados Unidos, véase María Rosa García, "Del 'espíritu de Houston' a los 'acuerdos paralelos'", *en Estados Unidos: Informe Trimestral,* vol. 3, núm. 2 (verano de 1993), pp. 38-48.

Los cambios en la política y las instituciones

> La relación económica [...] la siguen teniendo, el secretario de Hacienda, el de Comercio. Lo que la Cancillería manejó permanentemente fueron las líneas de política y la coordinación de la presencia internacional de México.
>
> Fernando Solana,
> *Reforma*, 27 de junio de 1994.

El TLCAN fue parte de un giro fundamental en las relaciones de México con el exterior. Para su comprensión cabal debe ubicársele en el contexto de los grandes cambios de la política neoliberal que llevaron a una nueva inserción de México en la economía internacional y a una reorientación de las relaciones económicas con el exterior. En palabras de Alan Knight, es "el candado para cerrar la puerta a un pasado conocido y rechazado" y "el símbolo del proyecto en su totalidad."[6] Una consecuencia directa de estos cambios ha sido un mayor acercamiento a Estados Unidos, que para historiadores como Lorenzo Meyer y el propio Knight no es novedoso, a pesar de las resistencias del nacionalismo mexicano a este respecto.[7] En el caso del TLCAN, los diseñadores de la política exterior mexicana se han visto en la necesidad de adecuar pragmáticamente los supuestos, los principios y la estrategia para el manejo de la relación con Washington. También ha sido necesario modificar las instituciones que se encargan de los asuntos de esa relación.

Hasta mediados de la década de los años ochenta, el modelo de desarrollo económico de México se basaba en un mercado interno protegido por barreras arancelarias y no arancelarias, en donde la falta de competencia externa y la productividad decreciente generaba un uso ineficiente de recursos. El gobierno desempeñaba un papel activo en la economía como regulador de actividades y como propietario de empresas. La crisis de la

[6] Alan Knight, "México y Estados Unidos en el primer año del presidente Clinton: una perspectiva histórica (o al menos, de un historiador), *Estados Unidos: Informe Trimestral*, vol. 4, núm. 1 (primavera de 1994), p. 6. Una explicación de estos cambios desde el punto de vista gubernamental, en Herminio Blanco Mendoza, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 21-84.

[7] Para una interpretación sobre el significado histórico del TLCAN, su vinculación con el nacionalismo mexicano y los ciclos de acercamiento entre grupos de poder en ambos países, véase Lorenzo Meyer, "La crisis de la elite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del tratado de libre comercio", en Vega, *México-Estados Unidos, 1990*, pp. 73-76. Alan Knight también analiza los precedentes a este tipo de acercamiento bilateral durante la segunda guerra mundial en "México y Estados Unidos...", p. 7.

deuda en esa década y el aumento de presiones externas afectaron gravemente el funcionamiento de la economía del país. En los últimos diez años, la elite gobernante ha adoptado un proyecto de desarrollo que ha revertido los dogmas tradicionales. La naturaleza cerrada del sistema político mexicano y del Partido Revolucionario Institucional facilitó la reorientación del proyecto, si bien se han dado fracturas importantes en el interior del círculo del poder.[8] Entre los actores políticos, el giro fue posible a partir de la coincidencia de intereses, o "dialéctica compleja, en la que participaron los intereses internos y extranjeros, públicos y privados".[9]

Entre otros cambios, México ingresó al GATT en 1986 para participar de lleno en el mecanismo mundial encargado de las negociaciones de comercio. Poco a poco ha logrado una mayor participación en las discusiones multilaterales sobre comercio y en los foros económicos mundiales. Las barreras al comercio han sido drásticamente reducidas. Muchas empresas estatales han pasado a manos privadas. Las autoridades financieras renegociaron la deuda con la banca privada y los organismos financieros internacionales. Por último, los encargados de la política económica emprendieron negociaciones bilaterales con Chile, Costa Rica y Bolivia y trilaterales con Estados Unidos y Canadá, por un lado, y con Colombia y Venezuela, por otro, para firmar acuerdos de libre comercio. Con el propósito de coordinar políticas con otras economías, México ingresó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 1993 y a los foros de los países de la cuenca del Pacífico.

Como parte de todos estos cambios de política económica, el TLCAN representa un vínculo institucional formal y más cercano a Estados Unidos, algo considerado anteriormente como incompatible con los dogmas del nacionalismo posrevolucionario. El acuerdo, entre otros objetivos, busca "eliminar obstáculos al comercio... promover condiciones de competencia leal... [y] aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión".[10] Ofrece predictibilidad y certidumbre a los exportadores mexicanos en su mercado más importante. Para el capitalista extranjero de otras regiones, hace que las inversiones en el territorio mexicano sean más atractivas por su acceso al amplio mercado de América del Norte. Como resultado del TLCAN, se ha modificado el papel de algunos actores tradicionales de la

[8] Contrasta esta situación con la imperante en Estados Unidos, en donde la compartamentalización burocrática de numerosos actores de nivel federal, estatal y local impiden que las decisiones del ejecutivo se traduzcan automáticamente en la política prevaleciente. De este modo, para el caso de la relación con México, el ejecutivo tuvo que utilizar su fuerza política para reducir resistencias.

[9] Knight, "México y Estados Unidos...", p. 10.

[10] Artículo 102o., TLCAN, p. 7.

política exterior, así como las instituciones encargadas de la administración de la relación con Estados Unidos.

Los cambios institucionales más importantes que facilitaron el apoyo burocrático para ejecutar la política exterior del gobierno de Salinas ocurrieron en cuatro instancias: la Oficina de Coordinación de la Presidencia (OCP), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y la embajada de México en Washington. José Córdoba Montoya y Jaime José Serra Puche, responsables de la OCP y la Secofi, respectivamente, pertenecían al pequeño círculo bajo cuya responsabilidad quedó la promoción de los cambios de la política económica neoliberal de mayor envergadura. El canciller Fernando Solana, que en el pasado había ocupado importantes puestos públicos, representó dentro del gabinete de Salinas la tradición nacionalista y la disciplina política. Gustavo Petriccioli, embajador de México en Washington y ex secretario de Hacienda, fue uno de los voceros más importantes de Salinas en los círculos empresariales y de negocios de Estados Unidos. Al ser sustituido por Jorge Montaño después del triunfo de Clinton, un integrante del Servicio Exterior de México pasó a ocupar uno de estos cuatro puestos clave. Los otros funcionarios permanecieron en sus cargos durante la etapa de negociación y ratificación del TLCAN, pero, para fines del sexenio salinista, sólo Serra Puche lo mantuvo. Entre estos actores burocráticos hubo numerosos enfrentamientos pero, en última instancia, prevaleció la línea Serra-Córdoba. Al respecto, Solana llegó a declarar que "es innegable el peso específico que tuvo la política económica y el grupo que integró el gabinete económico. Es indudable que tomaron decisiones internacionales que influyeron para lo que ha pasado en el país".[11]

El actor burocrático de mayor peso en el proceso fue la OCP, pues constituyó el vínculo entre el jefe del ejecutivo y el gabinete. A nivel internacional, de esta oficina partieron numerosas iniciativas para la relación económica con el exterior. Salinas creó esta oficina al poco tiempo de su toma de posesión. Tiene como funciones, entre otras, centralizar y coordinar la toma de decisiones del ejecutivo y hacer el seguimiento de su realización.[12] Hay cinco gabinetes especializados dentro de la OCP: el Económico, el Agropecuario, el de Desarrollo Social, el de Política Exterior y el de Seguridad Nacional. En cada uno de ellos participan las diversas de-

[11] *Reforma*, 27 de junio de 1994.

[12] México, "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación (*7 de diciembre de 1988) y Acuerdo por el que se reforma la fracción I del Artículo Cuarto del "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación* (28 de febrero de 1989).

pendencias de la administración pública federal. Durante el régimen de Salinas disminuyó el número de agencias para cada uno de los gabinetes, lo cual reflejó aún más la tendencia hacia la centralización y la concentración del poder en una oficina bajo la supervisión directa del jefe del ejecutivo. Debe destacarse que la Secofi participó en el gabinete de política exterior junto con la SRE y otras agencias. En cambio, en el gabinete económico, en donde la Secofi, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México desempeñaron un papel activo, la cancillería estuvo ausente. Como reflejo de la alta prioridad de la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, la OCP se encargó de los contactos iniciales con el gobierno de Bush para explorar el asunto.[13]

Bajo la administración de Salinas, la Secofi y la SRE experimentaron cambios que afectaron su estructura y su mandato. Por el interés del presidente de modernizar la economía, era lógico que ocurriera así. La decisión del gobierno de abrir la economía y de atraer la inversión extranjera llevó a cambios en la Secofi desde un primer momento. La Subsecretaría de Comercio Exterior se convirtió en un actor importante para la promoción del comercio.

A consecuencia de la formalización de las negociaciones del TLCAN por acuerdo presidencial en 1992 se creó la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales. Hasta entonces, la responsabilidad había recaído en la Unidad de Negociación del Tratado de Libre Comercio. Hay cuatro oficinas de rango importante bajo esta subsecretaría. La Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales define lineamientos de acuerdo con los objetivos de la política comercial del país. La Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones es la encargada de supervisar que no surjan inconsistencias legales. La Unidad de Seguimiento a las Negociaciones Multilaterales, Bilaterales y Trilaterales coordina los trabajos para la concertación de tratados y las acciones de cooperación económica, una actividad tradicional de la política exterior. La Unidad de Negociaciones coordina las consultas con los sectores productivos involucrados y las actividades de los grupos de negociación de aranceles, reglas de origen, agricultura e industria, servicios, inversión y propiedad intelectual, salvaguardas y solución de controversias.[14]

[13] Esta información sin confirmar apareció cuando se dio el cambio de gobierno en Estados Unidos. "Mexican Official Seeks Clinton Commitment on NAFTA, Bush to Sing trade Deal", *Inside U.S. Trade*, vol. 10, núm. 49, 4 de diciembre de 1992, pp. 1, 10-11.

[14] Hay poca referencia a la coordinación de estas actividades respecto a los objetivos más generales de política exterior. La descripción de las atribuciones de estas unidades aparece en México, "*Reglamento interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*", *Diario oficial de la Federación*, 1o. de abril de 1993.

También hubo algunos cambios en la SRE. Esta dependencia tiene la responsabilidad de "promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior" del gobierno de México y participar en los tratados de los cuales el país sea parte. Sobre el manejo de la relación con Estados Unidos, vale la pena mencionar que la Dirección General para América del Norte se encarga de coordinar con las unidades de la administración pública los distintos asuntos de la relación con Estados Unidos. Sin embargo, en 1993 esta oficina perdió sus atribuciones formales, si bien diluidas, que tenían que ver con la promoción y la coordinación de asuntos económicos para la relación con ese país. Nunca tuvo la responsabilidad formal para la definición de los lineamientos de política comercial o económica, como fue el caso de su contraparte en la Secofi.[15] El interés por establecer vínculos con núcleos de mexicanos en el exterior llevó a la creación de la Dirección General para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero. Esta oficina tuvo un papel muy activo en la promoción del apoyo del TLCAN entre los grupos chicanos.

Cuando se le preguntó si había perdido responsabilidad sobre las relaciones políticas con Estados Unidos frente a la OCP, el canciller Solana se permitió analizar el manejo de las relaciones con el vecino del norte desde una perspectiva que refleja una división burocrática de funciones: "La relación económica tradicionalmente la han tenido, la siguen teniendo, el Secretario de Hacienda, el de Comercio. Lo que la Cancillería manejó permanentemente fueron las líneas de política y la coordinación de la presencia internacional de México. Todo lo político fue manejado por el presidente a través de la cancillería".[16]

Los cambios en la embajada de México en Washington dan cuenta perfectamente de esta división de atribuciones. A principios de 1991, el gobierno anunció que se crearía una oficina especial con rango diplomático para la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos bajo responsabilidad directa de la Secofi. Esta oficina, encabezada por Hermann von Bertrab, se encargó de coordinar las actividades del equipo negociador, aunque no participó directamente en sus actividades. Desempeñó un papel decisivo como vínculo entre los poderes ejecutivo y legislativo en materia comercial y como vocero de los puntos de vista del gobierno de México sobre asuntos comerciales ante grupos económicos y sociales en Estados Unidos. Además de estas modificaciones, sobresalen

[15] Compárese México, "Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1989, con México, "Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de marzo de 1993.

[16] *Reforma*, 27 de junio de 1994.

los cambios en la embajada para el manejo de la relación que permitieron mayor efectividad. Surgieron modos de operación que revelaban un interés por conocer las sutilezas del sistema político estadounidense, a diferencia del pasado, cuando la información sobre su funcionamiento era más limitada.

Del mismo modo, el surgimiento de la Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio, el 29 de agosto de 1990, refleja esta especialización burocrática y la subordinación de la SRE ante la Secofi en materia de negociaciones comerciales. En dicha comisión participaron las secretarías de Comercio, Relaciones Exteriores, Hacienda, Programación y Presupuesto y del Trabajo y Previsión Social, junto con el Banco de México y la poderosa OCP. La Secofi presidía esta comisión, cuya función fue la de coordinar las agencias de la administración pública en las tareas de negociación del Tratado.[17] La representación de la Secofi también cumplía la función de secretario técnico de las actividades de dicha comisión.

De esta manera, para la relación con Estados Unidos, y de hecho para todas las relaciones con el exterior, el esquema institucional durante el sexenio salinista mantuvo una separación entre el manejo de la política económica internacional y la política exterior. Con este tipo de arreglo se facilitó la aplicación de una estrategia de separación de temas de la agenda internacional del país. En lugar de optar por los ejemplos de otros países, como Canadá, Argentina y Brasil, en donde los ministerios encargados de la diplomacia también manejan la política económica exterior, en el caso mexicano se mantuvo una clara separación de funciones en la cual se abrieron espacios para la rivalidad burocrática y la falta de coordinación secretarial, a menos que la OCP se encargara de la definición de políticas del ejecutivo. En la medida en que el proyecto de modernización económica era considerado como una prioridad gubernamental, para decisiones de política internacional, de surgir conflictos entre instituciones, a la larga prevalecieron los intereses del grupo más identificado con el modelo neoliberal. Tal vez llegará un momento en el cual será necesario evaluar la pertinencia de este esquema o buscar uno nuevo en el cual haya mayor funcionalidad entre las agencias burocráticas involucradas en la formulación y ejecución de las decisiones de política exterior. Por lo pronto, el esquema adoptado relega a los diplomáticos a un plano secundario en el manejo de la política internacional de México.

[17] "Acta de Instalación de la Comisión Intersecretarial para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", 29 de agosto de 1990. Documento 49, *DBTLCAN*, pp. 411-412.

La estrategia de México hacia Estados Unidos: cooperación bajo compartamentalización, aislamiento y no contaminación

Como en toda relación fronteriza, pero sobre todo en ésta, tan desigual, es natural que existan diferencias. Sin embargo, ya es hora de aceptar que, por encima de ellas, existen muchas coincidencias para trabajar juntos.

Carlos Salinas de Gortari,
Congreso de los Estados Unidos, Washington, D.C.,
4 de octubre de 1989.

Una de las consecuencias directas de la adopción de un proyecto económico neoliberal fue el cambio en los vínculos internacionales de México. El contacto con el exterior creció por la crisis de la deuda, la necesidad de atraer inversión extranjera directa y la apertura de mercados. En este nuevo entorno, era fundamental desarrollar relaciones estables y con un mínimo de conflicto con Estados Unidos. Ya desde el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1989-1994 se anunciaba que la política exterior serviría para "apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México". Para lograrlo, entre otros objetivos se señalaban "negociar responsablemente la deuda externa..., insistir en el respeto a las reglas de un comercio internacional amplio y justo... [y] propiciar un acercamiento mayor de México con los nuevos polos de crecimiento mundial".

En el caso de la relación con Estados Unidos, como antecedente inmediato, en la era del presidente De la Madrid, las diferencias por la corrupción, las audiencias Helms, el tráfico de drogas, las actividades en México de la agencia estadounidense de combate al narcotráfico, la DEA, y las posiciones sobre los conflictos centroamericanos llevaron a un deterioro en los vínculos bilaterales. Por su parte, la elección de Salinas generó dudas sobre su legitimidad a nivel internacional. A pesar de su compromiso con el proyecto neoliberal, al iniciar su gestión la situación del país era de vulnerabilidad, sobre todo por la debilidad de la economía de México. La coincidencia de cambios de gobierno en la ciudad de México y en Washington se presentó como una excelente oportunidad para una nueva propuesta sobre el manejo de la relación. Como preámbulo de lo que ocurriría, el mencionado plan señaló, respecto a Estados Unidos, que "el marco del diálogo se actualizará para encauzar nuestra compleja relación", aunque sin hacerse referencia explícita a la negociación de un tratado de libre comercio.[18]

[18] México. *Plan nacional de desarrollo. 1989-1994.*

Siendo ambos presidentes electos, Salinas y Bush se entrevistaron en la ciudad de Houston el 22 de noviembre de 1988. Durante el encuentro, se habló del problema de la deuda de México, del combate al tráfico de drogas y de los trabajadores indocumentados. Sin embargo, más importante aún fue la dinámica personal entre ambos y, sobre todo, el inicio de una nueva era de cooperación en la relación bilateral. Para los analistas, se trató del surgimiento del "espíritu de Houston". A partir de esa ocasión, los dos presidentes se reunieron diez veces durante cuatro años. Posteriormente, Salinas tuvo dos encuentros con Clinton. Como parte de esta nueva era, los representantes comerciales de cada país sostuvieron innumerables giras de trabajo. Las cinco intensas reuniones de la Comisión Binacional, un mecanismo establecido en 1981, mostraron el alto grado de cooperación entre México y Estados Unidos. Como reflejo de la magnitud del cambio, justo a la mitad del mandato, en su tercer informe presidencial, Salinas señaló que se había

> abierto una nueva etapa en las relaciones con la Unión Americana, basada en el respeto y en la cooperación [y que] la actitud respetuosa del gobierno de los Estados Unidos hacia México y una nueva disposición, ajena a mitos y prejuicios, ha permitido cambiar nuestras complejas y difíciles relaciones, al destacar las coincidencias y al aprender a dirimir y respetar nuestras diferencias.[19]

¿Significó esta nueva etapa cambios en la estrategia diplomática y de negociación? En otras palabras, ¿abrió esta nueva era una modificación en el manejo de las relaciones de México con Estados Unidos? Para 1990, cuando ambos presidentes anunciaron su deseo de entablar discusiones sobre un acuerdo de libre comercio, reconocieron la importancia de un enfoque constructivo que evitara que un tema de conflicto contaminara el espíritu general de la relación. Desde la perspectiva de Salinas, se había llegado a un momento en el cual "[ni] nuestros gobiernos ni nuestras sociedades quieren que los malentendidos, los intereses parciales, las mismas diferencias estructurales desvíen los muchos beneficios que puede proporcionar a México y a los Estados Unidos, una relación respetuosa y plena de intercambios". Después de su encuentro del 26 y 27 de noviembre de 1990, en el comunicado conjunto se señaló que

> los presidentes Salinas y Bush pusieron énfasis en que el diálogo, con estricto respeto para la soberanía del otro país, es el mejor medio para fortalecer la relación bilateral a futuro; al mismo tiempo, destacaron su convicción de que la relación bilateral debe evaluarse

[19] Carlos Salinas de Gortari, "Tercer informe de gobierno". 1o. de noviembre de 1991.

en su conjunto y no permitir que un tema, por complejo que éste sea, pueda disminuir la necesidad de mantener ese diálogo, a fin de asegurar que las relaciones se mantengan en el nivel óptimo que tienen actualmente.[20]

Fernando Solana, canciller hasta el 30 de noviembre de 1993, corroboró el uso de las herramientas del aislamiento, la compartamentalización y la no contaminación cuando señaló que, durante su gestión, en las relaciones con Estados Unidos prevaleció un enfoque que separaba los asuntos, especialmente cuando no existía posibilidad de acuerdo. Según el canciller, la estrategia de México consistió en "sacar todos los beneficios posibles del vecindaje, sin permitir que se alteraran intereses fundamentales de nuestro país. Creo que lo logramos, gracias a la estrategia de trabajar por áreas, y no permitir que se contaminaran".[21]

Manuel Tello, canciller en el último año del gobierno salinista, también avaló plenamente la aplicación de estos principios:

> es indispensable que continuemos la práctica de evitar que las diferencias que pudieran surgir en un tema determinado, afecten negativamente al resto de la agenda. De esta manera, impediremos que las posibles fricciones se magnifiquen y facilitaremos un manejo sano de la relación global. Proceder así propiciará el pleno aprovechamiento de los beneficios contenidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.[22]

Al finalizar el sexenio de Salinas hay elementos suficientes para arribar a conclusiones sobre el éxito relativo de esta estrategia. Los temas conflictivos de la relación bilateral de años recientes no afectaron al TLCAN. El interés presidencial en la negociación y ratificación de este acuerdo tuvo un impacto decisivo en su aprobación y permitió un manejo fluido de las herramientas de aislamiento, compartamentalización y no contaminación. Los gobiernos atendieron cada asunto de manera aislada o firmaron acuerdos paralelos para atender los asuntos controvertidos del medio ambiente y los derechos laborales. Lo mismo puede decirse sobre las diferencias respecto a temas de política internacional y multilaterales. Estas

[20] Comunicado de prensa, publicado al final de la entrevista de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush, en la ciudad de Monterrey, 27 de noviembre de 1990. Documento 62, *DBTLCAN*, p. 451.

[21] Fernando Solana, *Reforma*, 27 de junio de 1994.

[22] Palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, en la inauguración de la XI Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, 9 de mayo de 1994 (versión estenográfica).

diferencias sustantivas no tuvieron un impacto visible sobre el TLCAN o la cooperación bilateral en otros ámbitos. Aun dentro de las negociaciones del TLCAN, ambos lados pudieron resolver sus diferencias sobre asuntos cruciales como las reglas de origen, la propiedad intelectual y la resistencia de México de modificar la propiedad estatal del petróleo.

El aislamiento, la compartamentalización y la no contaminación se dieron entre asuntos políticos y económicos, aunque dentro de cada ámbito llegaron a darse conexiones entre intereses, temas y posturas de negociación. Al final, la solidez de un objetivo común que tenía un fuerte respaldo de las ramas ejecutivas de cada país permitió al tratado entrar en vigor. El TLCAN creó nuevas instituciones en la región de América del Norte para la resolución de diferencias sobre comercio, el medio ambiente y los derechos laborales. Todavía falta ver cuánto tiempo durarán estos mecanismos, pero es innegable que el esfuerzo deliberado y explícito para aislar el conflicto permitió a México y Estados Unidos llegar a un objetivo común, el TLCAN.

La estrategia en acción: el caso del petróleo y el fallo de la Suprema Corte de Justicia

Para evaluar la efectividad de la estrategia de aislamiento, compartamentalización y no contaminación es necesario hacer un estudio de caso que permita medir sus alcances. Para tal efecto, se han seleccionado las discusiones del petróleo en el TLCAN, en particular entre los meses de marzo y agosto de 1992, y el fallo de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos del 15 de junio de ese año sobre la no violación del tratado bilateral de extradición de 1987 por el secuestro de Humberto Álvarez Macháin. Si hubo un momento en la relación bilateral en el cual existió la posibilidad de que los asuntos conflictivos pusieran en riesgo la conclusión de las negociaciones del TLCAN, fue justo en esos duros meses del verano. Esa fue la coyuntura que puso una prueba difícil a la estrategia de compartamentalización, aislamiento y no contaminación para el manejo de la relación con Estados Unidos.

Desde un primer momento, cuando los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaron su interés por negociar un acuerdo de libre comercio, se desató una ola especulativa acerca de la inclusión de las actividades petroleras en las discusiones. Esta inquietud era lógica, pues, por mandato constitucional, la propiedad estatal de los hidrocarburos en México, la refinación, la producción de petroquímicos y la distribución primaria de los productos petrolíferos excluye la participación privada nacional y ex-

tranjera. La exclusividad en el abastecimiento de equipo a Pemex por parte de proveedores nacionales también estaba en la mira de los negociadores de Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, la postura oficial del gobierno mexicano era que la Constitución no variaría en materia petrolera.

Para los intereses corporativos estadounidenses, era muy atractiva la opción de involucrarse en las actividades de exploración, transformación y distribución de petróleo mexicano, sobre todo considerando los problemas de capacidad instalada ociosa y recesión en la industria petrolera de Estados Unidos.[23] La posibilidad de los oferentes de tecnología avanzada de acceder a un mercado vedado para diversas actividades también atraía a las empresas. Para el gobierno de ese país, era de gran interés la posibilidad de adquirir un compromiso de abastecimiento, en particular en momentos de restricciones en la oferta mundial de crudo, como de hecho ocurrió en el acuerdo bilateral de libre comercio con Canadá. Este punto era muy significativo en el contexto internacional en el cual se dieron las primeras etapas de discusión sobre el TLCAN entre agosto de 1990 y febrero de 1991. En efecto, la invasión de Irak a Kuwait y la guerra del golfo Pérsico representaban una amenaza para la estabilidad del mercado petrolero. El gobierno de Estados Unidos estaba consciente de la postura mexicana, y reconoció la propiedad estatal de los recursos petroleros, si bien desde un primer momento expresó por medio de su representante comercial, Carla Hills, que "existe una gama de oportunidades para colaborar en el amplio sector de energéticos".[24]

En el caso de México, la propiedad estatal de petróleo es uno de los símbolos más importantes del nacionalismo. El control de esta industria clave le otorga al Estado una posición privilegiada como agente económico. Por ello, una vez formalizado el compromiso de iniciar negociaciones comerciales, en coincidencia con otros altos funcionarios, Francisco Rojas, director general de Pemex, señaló que se excluían de ellas el dominio y la explotación petrolera, la petroquímica básica y la comercialización, pues "mantener el dominio sobre el petróleo es condición central para el logro de los equilibrios económicos básicos, la salud de las finanzas públicas y el disfrute de una riqueza nacional por todos los miembros de nuestra sociedad". Más allá, Pemex era considerado como el "símbolo y puntal de la soberanía nacional".[25]

[23] "Industry Advisors Ask Hills for Upstream 'Arrangements' for Mexican Oil Gas", *Inside U.S. Trade*, vol. 9, núm. 49, 6 de diciembre de 1991, pp. 1, 16.

[24] *La Jornada*, 15 de junio de 1991. Consúltese también "Hills Says U.S. NAFTA Talks to Cover Energy, but not Oil Rights", *Inside U.S. Trade*, vol. 9, núm. 21, 24 de mayo de 1991, pp. 1-2.

[25] Francisco Rojas, Informe del director general de Petróleos Mexicanos, 18 de marzo de 1991.

Sin embargo, las presiones financieras colocaron a Pemex en una posición de desventaja en las actividades de prospección y explotación de yacimientos en zonas que requieren de grandes inversiones. El esquema vigente para la industria petroquímica impedía la aplicación de tecnología extranjera avanzada para diversos productos. El programa neoliberal, comprometido de lleno con la desincorporación de empresas paraestatales y la introducción de criterios de producción eficiente, tenía en la industria petrolera el caso crítico de sus alcances modernizadores.[26] El régimen salinista tenía que encontrar un equilibrio entre las presiones nacionalistas, las necesidades de modernización de la empresa, los intereses estratégicos de Washington y las demandas corporativas para lograr una apertura en la actividad petrolera en México.

Para propósitos de este trabajo, el tema del petróleo revela hasta qué grado fue exitosa la estrategia de aislar conflictos en aras de lograr un objetivo común. En las negociaciones del TLCAN, el tema energético generó diferencias sustantivas al grado que la conclusión de las negociaciones trilaterales estuvo a punto de descarrilarse por las posturas encontradas de los gobiernos. A partir de la reunión ministerial de Montreal de principios de abril de 1992, el asunto petrolero agudizaba las diferencias. En esa ocasión, Hills señaló que se respetaban las restricciones constitucionales de México pero reiteró que había "áreas de este sector en las que se puede lograr acordar asuntos de beneficio mutuo".[27] En el borrador del TLCAN, el capítulo petrolero tenía más corchetes, como reflejo de las diferentes posturas.[28] El momento de mayor diferencia fue justo cuando surgían tensiones en otras áreas de la relación por la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de considerar que llevar a cabo secuestros no violaba el tratado de extradición entre ambos países.

El antecedente inmediato de esta resolución de la corte suprema fue el secuestro en Guadalajara de Humberto Álvarez Macháin el 2 de abril de 1990 por agentes de la agencia antinarcóticos estadounidense (Drug

[26] Como un reflejo de las posturas que pedían una adecuación de Pemex a las nuevas condiciones de la economía, Luis Rubio escribió que, por las características estratégicas del recurso, debía permanecer en manos del Estado, "mas no necesariamente el modo de operación de la empresa. Nada debería impedir que se preserve la propiedad del petróleo a la vez que se desarrolla el recurso y sus derivados". Luis Rubio, "El petróleo en el TLC", *La Jornada*, 14 de febrero de 1992.

[27] *La Jornada*, 9 de abril de 1992. Sobre el estancamiento de posturas, véase "NAFTA Energy Talks Hampered by Mexico's Interpretation of Constitution", *Inside U.S. Trade*, vol. 10, núm. 22, 29 de mayo de 1992, pp. 14-15.

[28] Carlos Puig, "Al TLC se le agota el tiempo y el petróleo sigue entre corchetes", en *Proceso*, núm. 816, 22 de junio de 1992, pp. 6-9.

Enforcement Agency, DEA).[29] En general, puede afirmarse que a pesar de las protestas mexicanas por la violación de la soberanía y del tratado bilateral de extradición, este tema se mantuvo aislado del resto de la relación. El caso Álvarez Macháin siguió su dinámica propia en el sistema jurídico estadounidense y el gobierno de México, por medio de la Procuraduría General de la República y la SRE, reclamaba la devolución del médico tapatío. En dos ocasiones, la corte federal de apelaciones de Estados Unidos señaló que no procedía enjuiciarlo, pues su aprehensión era ilegal y contraria al tratado de extradición.

Ante las apelaciones del fiscal, el caso llegó a la Suprema Corte de Justicia, la cual finalmente emitió un fallo que avaló el secuestro, señaló que la acción no era incompatible con el tratado bilateral de extradición y que, en todo caso, correspondía al ejecutivo determinar la repatriación del acusado.[30] Ese mismo día el gobierno de México, por medio de la SRE, anunció una prohibición para que agentes de la DEA actuaran en México, la suspensión indefinida del programa de cooperación antinarcóticos y la suspensión unilateral del tratado de extradición. La respuesta fue considerada como dura, pero acertada. Sin embargo, tuvo una corta duración pues al día siguiente, frente a la decisión del gobierno de Estados Unidos de aceptar la revisión al tratado en cuestión, se anunciaba la reanudación de dicho programa. De esta manera, el conflicto se diluyó y comenzaron las negociaciones de alto nivel para atender el asunto. Como reflejo de la voluntad de ambas partes de no contaminar otros ámbitos de la relación, John Dimitri Negroponte, *embajador estadounidense en México, señaló:*

> la relación bilateral entre nuestros países es muy compleja e incluye una amplia gama de asuntos; la batalla contra las drogas es sólo una de las áreas de cooperación, pero es necesario entender que no es la única... [y agregó que se trataba de] manejar este asunto de manera que no afecte negativamente la totalidad de la relación.[31]

Como consecuencia de la agudización de posturas en un contexto difícil, Bush y Salinas se vieron en la necesidad de reunirse en San Diego el

[29] Un recuento del incidente y su impacto en la relación aparece en Gil Villegas, "La nueva 'relación especial'...", *op. cit.*, pp. 21-41. Consúltese también Ellen L. Lutz, "State Sponsored Abductions: the Human Rights Ramifications of Álvarez Macháin", *World Policy Journal*, vol. 9, núm. 4, otoño-invierno de 1992, pp. 687-703. Para una selección de documentos oficiales sobre este caso, véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *Límites de la jurisdicción nacional; documentos y resoluciones judiciales del caso Álvarez Macháin*, México, SRE, 1992.

[30] *La Jornada*, 16 de junio de 1992, y Lucía Luna, "Energía efímera: el gobierno suspendió las actividades de la DEA durante 24 horas", en *Proceso*, 22 de junio de 1992, pp. 10-15.

[31] *La Jornada*, 25 de junio de 1992.

14 de julio de 1992 para poner a prueba la solidez de la estrategia de compartamentalización y salieron relativamente airosos. El día que se hizo el anuncio de la visita, el presidente estadounidense envió una carta a su contraparte mexicana, en la cual se comprometió a no avalar más secuestros. Las bases de la actuación de los agentes de la DEA fueron restringidas y se decidió que la revisión del tratado de extradición se haría por medio de la Comisión Binacional.[32] Al finalizar el encuentro de San Diego, Salinas mencionó que se discutieron temas de comercio, el TLCAN y la resolución de la Suprema Corte de Justicia, entre otros. Al respecto, agregó: "el diálogo fue franco, directo y respetuoso, diálogo que realizamos sobre los temas que han introducido tensión en nuestras relaciones, y también sobre los temas que pueden permitir relaciones más benéficas para ambas naciones".[33] Frente al compromiso de dar fin a los secuestros y de la revisión del tratado de extradición, cuya firma se obtuvo finalmente el 23 de noviembre de 1994, el conflicto se diluyó. Sería el 15 de diciembre de 1992 cuando Humberto Álvarez Macháin obtuviera su liberación por falta de evidencia.

En el contexto de estos difíciles momentos, en un viaje por Europa posterior al encuentro de San Diego, el presidente Salinas llegó a plantear que era necesario buscar la diversificación de relaciones para no atarse a un solo polo.[34] Por otra parte, la negociación del TLCAN siguió su dinámica propia. En materia petrolera, después de dos reuniones ministeriales, pudo finalmente llegarse a un acuerdo. Para la segunda semana de agosto, los representantes de los tres países habían llegado a un acuerdo en el tema energético y con ello al poco tiempo concluyó la negociación.

El interés por cooperar no impidió la controversia en materia petrolera. De hecho, el responsable de la Secofi llegó a señalar que el dominio directo del petróleo no estaba sujeto a negociación ni tampoco lo estaban la producción y comercialización de petróleo, gas, refinados y petroquímicos básicos; por instrucción presidencial, "ese fue un punto que podía romper con la posición mexicana y simplemente levantarnos de la mesa".[35] En última instancia, el gobierno de México mantuvo la propiedad formal y el reconocimiento explícito de las normas constitucionales sobre los hidrocarburos. Los llamados cinco principios de energía se pudieron mantener

[32] *La Jornada*, 2 de julio de 1992, y México, "Normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de gobiernos extranjeros que en su país tienen a su cargo funciones de policía, de inspección o vigilancia de la aplicación de leyes y reglamentos, así como técnicos especializados", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 1992.

[33] México, Presidencia de la República, *El gobierno mexicano*, núm. 44, julio de 1992, p. 167.

[34] *La Jornada*, 19 de julio de 1992.

[35] *La Jornada*, 14 de agosto de 1992.

vigentes.[36] A cambio, Estados Unidos obtuvo una apertura de 100% para 2003 en las compras de Pemex, aunque, ya para 1994, se consideraba 50%.[37] Además, hubo apertura en algunas actividades productivas de derivados del petróleo, sobre todo en el sector petroquímico, al reclasificarse catorce productos en los cuales había exclusividad para Pemex.

Con estos resultados, quedó comprobada la utilidad de la estrategia de compartamentalización, aislamiento y no contaminación para el manejo de la relación con Estados Unidos. Existían otros momentos y ámbitos de la relación cuando este enfoque se puso en vigor. Si bien es conveniente evaluar su pertinencia, es indudable que el verano de 1992 permitió a ambos gobiernos encontrar vías para canalizar grandes diferencias y llegar a objetivos comunes. En efecto, el 7 de octubre de ese mismo año, Bush, Mulroney y Salinas se reunieron en San Antonio, Texas, para rubricar el texto final del TLCAN y someterlo a sus respectivos poderes legislativos para su eventual aprobación.

Conclusión

Al terminar la administración del presidente Salinas, es válido preguntarse hasta qué grado fue efectiva para la relación con Estados Unidos la estrategia fundamentada en torno a las herramientas de la compartamentalización, el aislamiento y la no contaminación. La evaluación no puede dejar de lado el hecho de que el gobierno mexicano se vio obligado a ceder en más de una ocasión a fin de evitar el conflicto. En otras palabras, una de las condiciones que garantizaba la efectividad de esta estrategia fue la disposición de uno de los actores de ofrecer concesiones.

De entrada, es necesario enfatizar que se trató de un enfoque gubernamental en el cual las voluntades presidenciales estaban plenamente com-

[36] Para el resultado de la negociación petrolera, véanse artículos 601-609, TLCAN, pp. 219-228. Los cinco principios son plena soberanía y dominio directo del Estado sobre el petróleo; exclusividad del Estado para el comercio directo de petróleo, gas, refinados y petroquímica básica; prohibición de celebrar contratos riesgo; ninguna obligación de garantizar el abasto petrolero, y prohibición de operación de gasolinerías extranjeras en México.

[37] Para la apertura de compras en Pemex, véanse artículos 1001 y anexos 1001.1a-2 y 1001.2a, TLCAN, pp. 309, 344 y 375-376. Sobre la apertura de compras en Pemex, véase "U.S. Team on NAFTA Procurement under Rising Pressure from Oilfield Industry", *Inside U.S. Trade*, vol. 10, núm. 28, 10 de julio de 1992, pp. 1, 17-18, y "NAFTA Negotiators Take New Approach in Government Procurement Talks", *Inside U.S. Trade*, vol. 10, núm. 29, 17 de julio de 1992, pp. 1, 10. Sobre las negociaciones que ataron los cinco principios a la apertura de compras, véase Carlos Puig, "Las urgencias de los tres gobernantes marcaron el ritmo al fin de la negociación", en *Proceso*, núm. 824, 17 de agosto de 1992, pp. 6-12.

prometidas. Este hecho señala sus límites: a partir del momento en que uno de los dos jefes de Estado decidiera abandonarla, perdería su efectividad y, de manera casi natural, se establecerían vínculos entre asuntos. Desde el momento en el cual se define su carácter gubernamental a nivel federal, se establecen otros límites: los actores estatales y locales, así como los grupos de la sociedad civil, no tienen por qué aceptar de forma automática la validez de la estrategia. Incluso tienen la capacidad de enturbiar las relaciones y poner a prueba su efectividad. A futuro, el tema migratorio se plantea como un posible detonador de conflictos con potencial para contaminar varios ámbitos de la relación.

Para México, la parte más débil en esta relación asimétrica, el riesgo es mayor, pues el poderoso puede obtener más concesiones por medio de una estrategia de negociación integral. La estrategia de aislamiento, compartamentalización y no contaminación es funcional en tanto haya coincidencia de intereses, como ocurrió en el caso del TLCAN. Ante situaciones de alta prioridad para Washington, es previsible que se hagan a un lado estas herramientas.

Sin duda, uno de los retos inmediatos para la relación con Estados Unidos es garantizar que las incipientes instituciones surgidas a partir del TLCAN puedan resistir el conflicto y canalizar las diferencias. Extender el enfoque a otros ámbitos parece ser más difícil, sobre todo considerando que en ellos operan actores poco dispuestos a cooperar, como ocurre en el caso de la migración. Ante problemas complejos y críticos como éste, una de las opciones consistirá en acercar de nuevo la diplomacia a la política económica internacional para así fortalecer la posición negociadora del país frente a Estados Unidos.

La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación

*Rafael Fernández de Castro**

Durante las presidencias de Carlos Salinas de Gortari y George Bush (1989-1992), la relación de ambos gobiernos experimentó un cambio radical: fue de la "sana distancia" a la cooperación pragmática. Por primera vez en la historia de la relación bilateral, los mandatarios alentarían la integración de sus economías en vez de negarla, y la búsqueda de solución a los problemas comunes se convirtió en la orden del día. En el presente artículo se sostiene que durante ese periodo se institucionalizaron las relaciones entre los gobiernos federales, es decir, estas relaciones se formalizaron por medio de numerosos acuerdos interinstitucionales y con la creación de grupos de trabajo y comités especiales se fortalecieron los mecanismos de consulta existentes. El argumento central de este ensayo es que esta institucionalización de las relaciones entre los gobiernos constituye la principal explicación de la cooperación bilateral, la cual ha continuado durante los gobiernos de William Clinton y Ernesto Zedillo.

El supuesto central de este trabajo —la institucionalización de las relaciones entre los gobiernos federales propicia la cooperación— no es ingenuo al considerar que la formalización de las relaciones representa la "pócima mágica" para acabar con los problemas e incidentes en la relación bilateral. En el presente ensayo se analiza la emergencia de la institu-

* Jefe del Departamento de Estudios Internacionales, ITAM. Director del PARMEC, ITAM. Autor de varias publicaciones sobre la relación México-Estados Unidos.

cionalización en diversas áreas de la relación bilateral; sin embargo, también se reconoce que no en todos los temas de la relación existe institucionalización y, menos aún, que prive un ánimo de cooperación. Tales son los casos del narcotráfico y la migración, en los cuales la institucionalización ha tenido escasos resultados para fomentar la cooperación.

El trabajo se desarrolla en cuatro secciones. En la primera se exponen los diferentes escenarios que presentaban los gobiernos de Carlos Salinas y George Bush al inicio de sus mandatos. En la segunda se exploran distintos aspectos de la cooperación bilateral: económico-comerciales, sistémico-estructurales, personalidades y elites gubernamentales, y procesos de integración gubernamental. En la tercera se examina la emergencia de la institucionalización y se revisan los mecanismos de consulta bilateral, con especial énfasis en el área del comercio. En la cuarta sección se hacen algunos señalamientos sobre la trascendencia de la institucionalización en la relación bilateral.

Los orígenes: tres posibles escenarios

Cada 12 años coincide el inicio de los periodos presidenciales de Estados Unidos y México.[1] Al inicio de sus mandatos, George Bush y Carlos Salinas de Gortari enfrentaban tres posibles escenarios, los cuales representaban las opciones más viables en las que podría transcurrir la relación bilateral. El primero consistía en mantener la "sana distancia"; en el segundo, predominaba el conflicto y las recriminaciones mutuas; por último, se avizoraba alguna posibilidad de que los respectivos poderes ejecutivos mantuvieran el espíritu de cooperación que habían mostrado en Houston, Texas, en noviembre de 1988.[2]

La primera alternativa —la sana distancia— fue la posición más recurrente entre México y Estados Unidos durante la guerra fría. En Washington prevalecía una actitud de desinterés hacia su vecino del Sur, es decir, México no constituía una prioridad en la agenda de política exterior de aquel país.[3] La polarización del mundo entre el bloque socialista del

[1] El periodo presidencial estadounidense es de cuatro años, mientras que el de México es de seis. Por lo tanto, cada 12 años coincide el inicio de ambos periodos.

[2] Siendo presidentes electos, George Bush y Carlos Salinas de Gortari se reunieron en Houston, Texas. El ambiente de la reunión fue tan cordial que se le conoció como "el espíritu de Houston".

[3] La excepción a esta actitud —de falta de interés o compromiso— se refleja en el esfuerzo que realizó el gobierno de Cartel para mejorar la coordinación de políticas hacia México. Véase Cathryn Thorup, "Managing Extreme Interdependence: Alternative Institutional

Este y el capitalista del Occidente determinó las prioridades de la política exterior estadounidense: contener la amenaza soviética y apoyar el avance del capitalismo sobre el comunismo. Esta confrontación no declarada y, por ende, fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética explica, por una parte, que México ocupara un lugar relegado en la agenda estadounidense y, por otra, la recurrente falta de coherencia en la política estadounidense hacia su vecino del Sur.[4] México se convertía en prioridad para Washington únicamente en momentos de crisis, como fueron el movimiento estudiantil de 1968, la segunda crisis petrolera en 1979, la crisis de la deuda externa en 1982 y el asesinato en 1985 del agente de la Oficina para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) Enrique Camarena.[5]

Durante la guerra fría, en los círculos oficiales de México prevaleció una actitud nacionalista y de reacción respecto de Estados Unidos. En este periodo, México desarrolló el modelo de sustitución de importaciones, con una marcada tendencia al proteccionismo comercial. Durante casi cinco décadas, los políticos mexicanos resaltaron las desventajas de tener como vecino a una superpotencia, reconociendo sólo esporádicamente las ventajas de tener vecindad con el mercado más grande del mundo.[6] En términos generales, establecer una relación más cercana con Estados Unidos era un riesgo que los políticos posrevolucionarios no estaban dispuestos a tomar.[7]

Arrangements for U. S. Policy Making toward Mexico, 1976-1988", tesis doctoral, Harvard University, 1992.

4 Es una de las conclusiones a las que llega Cathryn Thorup, aunque reconoce que las administraciones de Carter y Reagan incrementaron su atención hacia México debido a los yacimientos de petróleo descubiertos a finales de la década de los setenta y a la creciente integración de ambas economías. Thorup, "Managing Extreme Interdependence...".

5 Para analizar el repentino interés de Estados Unidos hacia los asuntos mexicanos en 1979, véase *ibid.* Para comprender la participación de la Unión Americana en la crisis de la deuda mexicana, véase Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1983, y para estudiar la presión del gobierno estadounidense hacia México en 1985, Robert Pastor y Jorge Castañeda, *Límites en la amistad, México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz, México, 1989.

6 Véase Michael C. Mayer, "Roots and Realities of Mexican Policy toward the United States: A Backround Paper", en Richard D. Erb y Stanley R. Ross, *United States Relations with Mexico, Context and Content*, American Enterprise Institute for Public Research, Washington, D. C., 1981, pp. 28-38.

7 La mayoría de los políticos mexicanos pretendían que los consideraran como profündos nacionalistas. Por ejemplo, Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores de 1979 a 1982, dijo: "No puedo creer en las buenas intenciones, simpatía o consideraciones de tipo moral que puedan hacer cambiar en lo fundamental la actitud de Estados Unidos hacia México". Jorge Castañeda (sr.), "En busca de una posición frente a Estados Unidos", documento presentado en el simposio Mexico Today, Washington, D. C., noviembre de 1978, en *Visión del México contemporáneo*, El Colegio de México, México, 1979, pp. 101-116.

El conflicto ha sido una tendencia recurrente en la historia de la relación México-Estados Unidos. Situaciones conflictivas, intervenciones armadas y enfrentamientos diplomáticos prevalecieron en la relación bilateral a lo largo de casi todo el siglo XIX y durante las dos primeras décadas del presente. Después de 1914, cuando tropas estadounidenses ingresaron en territorio mexicano por última vez, Washington utilizaría la presión económica con mayor frecuencia.[8] En las últimas décadas existen varios ejemplos de estas acciones, como el caso de la "operación intercepción" de 1969, con la cual la Unión Americana cerró prácticamente la frontera con el fin de presionar a México para que incrementara sus acciones en el combate a las drogas; o bien, la acumulación de casos *antidumping* o impuestos compensatorios a productos mexicanos a principios de la década de los ochenta, en gran medida para presionar la apertura del sistema comercial.[9]

Al enfrentar el conflicto con su poderoso vecino del Norte, México apelaba generalmente a principios de derecho internacional, insistiendo en su soberanía y derecho a la libre determinación. Tal fue el caso del problema de la salinidad del río Colorado.[10] Durante la guerra fría, México buscó desarrollar una política exterior independiente de Estados Unidos, la cual en ocasiones se convertiría en franca oposición. Un claro ejemplo de esta actitud se refleja en la posición que México asumió respecto a la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos en 1961 y en torno al proceso del Grupo de Contadora a principios de los ochenta.[11]

[8] De acuerdo con Lorenzo Meyer, la intervención estadounidense en el proceso revolucionario de México fue constante. Esta injerencia se dio a través de protestas diplomáticas, intervención militar y amenazas, las cuales fueron relativamente exitosas; no obstante, esta parte de la historia dejó una marca permanente ya que el continuo enfrentamiento dio origen al moderno nacionalismo mexicano. Lorenzo Meyer, "México-Estados Unidos. Las etapas de una relación difícil", en *Política exterior de México. 175 años de historia*, vol. III, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), México, 1985, p 136.

[9] Véase Gustavo Vega, "El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos: implicaciones económicas y políticas", en Gabriel Székely (ed.), *México y Estados Unidos 1985*, El Colegio de México, México, 1986, pp. 119-121.

[10] Véase Stephen P. Mumme, "Continuity and Change in U. S.-Mexico Land and Water Relations: The Politics of International Boundary and Water Commision", documento de trabajo núm. 77, Latin American Program, The Wilson Center, Smithsonian Institution, 1989.

[11] Para realizar un análisis sobre las tensiones entre México y Estados Unidos en torno a Cuba, véase Olga Pellicer de Brody, *México y la revolución cubana*, El Colegio de México, México, 1972. Una revisión de la oposición mexicana en torno a las políticas de Estados Unidos hacia Centroamérica se encuentra en Abraham F. Lowenthal, *La convivencia imperfecta: los Estados Unidos y América Latina*, Nueva Imagen, México, 1989, pp. 128-129.

Es importante destacar que durante los últimos tres años de la presidencia de Miguel de la Madrid y del segundo cuatrienio de Ronald Reagan (1985-1988), la relación entre ambos países estuvo plagada de recriminaciones mutuas. El asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, en 1985, provocó un serio malestar en Washington; asimismo, las *audiencias del Senado sobre la situación de México, convocadas por el* ultraconservador republicano de Carolina del Norte, Jesse Helms, provocaron en México una fuerte reacción popular contra lo que se percibía como "intervencionismo" y "torpeza diplomática".

La cooperación —tercera alternativa— era un escenario que se estimaba remoto al inicio de las presidencias de Carlos Salinas de Gortari y George Bush. Las ocasiones en que Washington prestaba atención prioritaria a los asuntos mexicanos estaban ligadas generalmente a periodos de crisis internas o internacionales, como fue el caso de la segunda guerra mundial, cuando ambos países firmaron un acuerdo de complementariedad.[12]

El esfuerzo más importante de Washington por coordinar su política hacia México se dio durante la presidencia de James Carter. En agosto de 1978, el consejero de Seguridad Nacional, Zbigniew Brezezinski, presentó el Memorándum de Evaluación Presidencial número 41, que contenía una revisión de la política estadounidense hacia México. El estudio, encabezado por el Departamento de Estado, sería realizado por 14 organismos gubernamentales, con objeto de mejorar la coordinación entre esas dependencias. La conclusión del estudio arrojó dos propuestas: el establecimiento de un coordinador de asuntos mexicanos y la creación de una comisión binacional; sin embargo, el nombramiento de un embajador especial para coordinar los asuntos mexicanos resultó poco operativo y los esfuerzos de Carter por mejorar el manejo de la relación bilateral se desvanecieron incluso antes de que terminara su mandato.[13]

Por primera vez en la historia de la relación bilateral, los gobiernos de Carlos Salinas y George Bush coincidieron en su interés por mejorar el manejo de la relación. Desde el inicio de su periodo, el presidente Bush confirió una atención sin precedente a la relación con México, la cual se

[12] En 1942, después de firmar un acuerdo sobre algunos asuntos pendientes de la revolución mexicana, Estados Unidos y México iniciaron un largo periodo de buenas relaciones. Esta actitud se acentuó durante la segunda guerra mundial debido a que Washington tenía la necesidad de construir un hemisferio seguro. Véase Mario Ojeda, "La doble agenda en las *relaciones México-Estados Unidos*", *en* Gerardo Bueno (comp.), *México-Estados Unidos 1986*, El Colegio de México, México, 1987, pp. 21-40.

[13] Véase Thorup, "Managing Extreme Interdependence...".

profundizaría durante la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC).[14] George Bush, a diferencia de Carter, sí lograría imponer disciplina en su administración para los asuntos mexicanos. Un miembro de su gabinete afirmó: "[Bush] se aseguraba de que todo su equipo tuviera bien claro lo que México representaba para su administración".[15]

Para México, establecer una relación de cooperación con su vecino del Norte significaba apartarse de su tradicional actitud defensiva: "entre menos asuntos con los Estados Unidos, mejor". En esa época, la retórica tradicional de la diplomacia mexicana insistía en que la única alternativa de cooperación era con las naciones de América Latina.[16] Es hasta el gobierno de Carlos Salinas cuando se optó por la vía de la cooperación con Estados Unidos y se incentivó la integración económica en vez de negarla. Asimismo, el gobierno mexicano accedió a participar en el juego de Washington, es decir, estar presente en los centros de decisión y asegurarse de que su posición fuera escuchada. En este contexto se inscribió la decisión de la Secofi en cuanto a contratar un equipo de cabilderos de muy alto nivel para asistir durante la negociación del TLC y asegurar que el tratado fuera aprobado por el congreso.[17]

Durante el primer año de sus periodos, ambos presidentes dieron muestras claras de la importancia que tenía para sus agendas de gobierno la relación bilateral. En agosto de 1989, durante la celebración de la VII Reunión de la Comisión Binacional, se convocó a una delegación de más de 200 funcionarios de ambos países encabezada por 16 secretarios de Estado. En octubre de ese año, Carlos Salinas visitaría Washington desplegando una agenda de trabajo sin paralelo en la historia de las visitas presidenciales. Poco antes de terminar el año, se anunciaría el fin de la renegociación de la deuda externa mexicana, lo cual permitiría dejar atrás la década de la deuda —la de los ochenta— e iniciar la década del comercio —la de los años noventa—. Efectivamente, durante la negociación del tratado, la cooperación entre los gobiernos de Carlos Salinas y George Bush se extendió a otras áreas de la agenda binacional, como el medio ambiente y los asuntos laborales y financieros, entre otros.

[14] Sally Shelton Colby, "México y Estados Unidos en la década de los noventa: una nueva convergencia de intereses", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa,* Siglo XXI, México, 1991.

[15] Clayton Yeutter, secretario de Agricultura del presidente Bush de 1990 a 1993, entrevista del autor, Washington, D.C., 1994.

[16] Véase Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa,* Secretaría de Educación Pública (SEP), México, 1986, p. 43.

[17] Véase Rafael Fernández de Castro, "Jugando el juego de Washington con profesionales", en Rafael Fernández de Castro y Claudia Franco (comps.), *Qué son los Estados Unidos,* McGraw Hill, México, 1996, pp. 143-151.

¿Como explicar el surgimiento de la cooperación binacional?

Los estudiosos de las relaciones entre México y Estados Unidos prácticamente no han indagado sobre el tema de la cooperación bilateral. Como escribiera Jorge I. Domínguez, la pregunta atinada se ha limitado a cómo sobrevivir junto a ese vecino tan poderoso. Ahora bien, el cambio de actitud en ambos gobiernos federales, de la sana distancia a la cooperación pragmática, hace necesario el uso de nuevos esquemas teóricos que se adecuen a una realidad binacional en la que la coordinación de las políticas y la solución pragmática de los problemas son acciones recurrentes.

En este trabajo se proponen cuatro perspectivas principales para explicar la reciente cooperación binacional: a) económico-comercial, b) sistémico-estructural, c) elites y personalidades, y d) procesos de interacción gubernamental.

Cooperación económico-comercial

Las explicaciones previas hacen referencia a los cambios en la economía mexicana y al incremento de la interdependencia económica entre los dos países. A partir de 1985, México experimentó una reforma económica que transformó sustancialmente la participación del Estado en la economía y aceleró la inserción del país en los flujos económicos internacionales. La llamada liberalización económica —apertura comercial, saneamiento de las finanzas públicas, desregulación y privatización—[18] puede verse como la condición necesaria para el establecimiento de una nueva relación con Estados Unidos. Esta liberalización de la economía mexicana facilitó las transacciones económicas entre los dos países, volviendo más fluidos el comercio y la inversión.[19] Asimismo, estas reformas ayudaron a disminuir las críticas de algunos conservadores en Washington, como el senador Jesse Helms, quien había señalado que México mantenía una política económica prácticamente centralizada.[20]

[18] Véase Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, 2a. ed., FCE, México, 1993.

[19] Este argumento lo presentan también Barry P. Brosworth, Robert Z. Lawrence y Nora Lustig en la introducción a su libro *Assesing the Impact, North American Free Trade*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1992, pp. 1-25.

[20] Ésta fue una crítica recurrente a la política económica mexicana durante gran parte de la década de los ochenta. Véanse Audiencias Helms, citadas en Thorup, "Managing Extreme Interdependence...", p. 131.

Sin olvidar las referencias a la reforma económica mexicana, algunos estudiosos de la relación bilateral, sobre todo los economistas, han centrado su atención en la llamada integración silenciosa. El autor que más ha elaborado esta perspectiva es Sidney Weintraub, pionero de la idea de libre comercio entre ambos países.[21] En *un matrimonio por conveniencia,* Weintraub elabora su teoría sobre la integración silenciosa y advierte la conveniencia de mantener un esquema comercial bilateral, transparente y predecible, que ayude a los dos gobiernos a administrar y facilitar la creciente integración de los mercados.[22]

Cooperación sistémico-estructural

Esta vertiente centra su atención en los cambios recientes del sistema internacional, sobre todo, en el final de la guerra fría. El desmantelamiento del ex bloque socialista significó profundas transformaciones al sistema de seguridad internacional desarrollado durante la posguerra. Después de más de cuatro décadas de confrontación sorda a través de una carrera armamentista generalmente desbocada, Estados Unidos surgirían como el poder militar indisputable, de manera que la relación bilateral en la década de los noventa se desarrollaría en un nuevo contexto internacional: la Unión Americana manteniendo un liderazgo militar indisputable, mientras que en la esfera económica la Unión Europea y Japón compiten con aquel país casi en igualdad de circunstancias.

Según un alto funcionario del gobierno del presidente Bush, Estados Unidos se vieron en la necesidad de rediseñar sus posturas y esquemas de cooperación internacional. Para Robert Zoellick, subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, la relación de su país con México —marcada por la instrumentación del TLC— es un intento de Washington por replantear sus esquemas de cooperación en la posguerra fría.[23] El final de la década de los ochenta representa para Estados Unidos una época de desafíos; la consolidación de la otra Comunidad Económica Europea y el liderazgo de Japón como centro financiero mundial impulsan a la Unión Americana a mantener la supremacía económica; en este sentido, la zona de libre comercio de América del Norte tomó impulso con el gobierno de Bush y con las grandes corporaciones estadounidenses.

[21] Sidney Weintraub, *Free Trade between Mexico and the United States?*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1985.
[22] Sidney Weintraub, *Un matrimonio por conveniencia*, Diana, México, 1994, pp. 69-93.
[23] Robert Zoellick, subsecretario de Estado para Asuntos Económicos y consejero especial del secretario James Baker, entrevista del autor.

Personalidades y élites gubernamentales

Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de México culmina el ascenso al poder de una elite conocida como tecnocracia. Estos jóvenes economistas, entrenados en las más prestigiosas universidades de Estados Unidos y libres de la tradición nacionalista-revolucionaria, mostraron una actitud pragmática y de mayor colaboración con sus contrapartes estadounidenses. Todos los miembros del llamado gabinete económico durante la presidencia de Carlos Salinas eran tecnócratas. Igualmente, el equipo de negociación del TLC estaba integrado, sobre todo, por economistas educados en la Unión Americana. A decir de Clayton Yeutter, ex secretario de Agricultura del presidente Bush, "los nuevos políticos mexicanos vienen a nuestro encuentro libres de prejuicios y siempre dispuestos a 'arremangarse la camisa' para resolver problemas binacionales".[24]

George Bush llegó a la presidencia de Estados Unidos acompañado de varios leales texanos, entre los cuales destacaron James A. Baker, secretario de Estado, considerado como el miembro más influyente del gabinete, y Robert Mosbacher, secretario de Comercio, quien hizo del TLC su gran cruzada. Este grupo texano, con raíces políticas y empresariales en Houston, llevó a Washington una visión muy particular sobre México: un país conocido y que representaba una prioridad.

A pesar del peso evidente que han tenido las elites gubernamentales, y en especial de la tecnocracia representada por el presidente Salinas de Gortari en el desarrollo de las relaciones entre México y Estados Unidos, éstas nunca han sido objeto de investigación.

Procesos de interacción gubernamental

Este rubro se refiere al proceso de interacción de ambos gobiernos federales. Centra su atención en cómo los principales actores gubernamentales —los Estados— se relacionan entre sí, cuáles son las reglas y acuerdos de esta relación (formales e informales) y en qué consisten los mecanismos de consulta bilateral con que cuentan los respectivos poderes ejecutivos para manejar la relación.

Los análisis sobre el manejo gubernamental de la relación bilateral son prácticamente inexistentes.[25] Algunos estudiosos han analizado los proce-

[24] Yeutter, entrevista del autor, 1994.
[25] Son excepciones los trabajos de Cathryn Thorup y Richard Feinberg.

sos de toma de decisiones en ambos países y cómo la política y los intereses burocráticos afectan a la relación bilateral. Autores como Richard Feinberg y Cathryn Thorup han llegado a concluir que la naturaleza descentralizada de la toma de decisiones en Estados Unidos y la falta de control presidencial sobre la puesta en práctica de políticas públicas genera un proceso de decisiones hacia México altamente fragmentado, lo cual repercute de forma negativa en los asuntos bilaterales.[26] Los estudios sobre el proceso de toma de decisiones en México demuestran que la centralización en manos del presidente no es tan monolítica como podría suponerse, pero sí claramente más ordenada que la estadounidense.[27]

La crítica que puede hacerse a los estudios sobre toma de decisiones y política burocrática es que centran su atención en los procesos internos, ya sea en la resquebrajada naturaleza de la política estadounidense, o en la gran centralización y autoritarismo de la política mexicana. La importancia que se da a estos procesos internos soslaya el análisis de los procesos de interacción entre ambos gobiernos, las organizaciones y los acuerdos —formales o informales— para manejar la relación bilateral, aspecto que aquí se propone estudiar.

En el debate teórico contemporáneo sobre la cooperación entre los Estados se han perfilado dos grandes contendientes: el realismo y el institucionalismo neoliberal. El realismo presenta tres supuestos básicos: primero, los Estados son los actores preponderantes en la política internacional; segundo, los Estados se comportan como actores racionales y unitarios, y tercero, la naturaleza anárquica del sistema internacional condiciona la conducta de los Estados, que calculan sus intereses en términos de poder. A partir de tales supuestos, los realistas han desarrollado dos propuestas principales acerca de la cooperación: los Estados se hallan predispuestos al conflicto y a la competencia aun cuando existen intereses complementarios, pues únicamente les preocupa su seguridad y mantener el poder, y las instituciones internacionales sólo pueden mitigar de forma marginal los efectos de la anarquía cuando los Estados buscan cooperar.[28]

26 Véase Cathryn Throup, "Capacidad de influencia estadounidense en México", en Rosario Green y Peter H. Smith (coords.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, FCE México, 1989, pp. 145-184; Thorup, "Managing Extreme Interdependece..."; Richard Feinberg, "Bureaucratic Organization and United States Policy toward Mexico", en Susan K, Purcell, *Mexico-United States Relations*, The Academy of Political Science, Nueva York, 1981, pp. 32-42; y Jorge Chabat, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Green y Smith (coords.), *La política exterior...*

27 *Ibid.*, pp. 87-123.

28 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Addison Wesley, Reading, MA, 1979, citado por Joseph Grieco, *Cooperation among Nations*, Cornell University Press, Ithaca, N. Y., 1990, pp. 4-5.

Desde Tucídides, escribe Duncan Snidal, "las personas realistas han planteado que la anarquía internacional hace la cooperación difícil, ya que los acuerdos no se pueden imponer por medio de la fuerza".[29] Según esta perspectiva, las instituciones internacionales no son particularmente adecuadas, pues los Estados jamás cederán voluntariamente autoridad a estas entidades. Para las personas realistas, la cooperación es la excepción más que la regla.

El institucionalismo neoliberal resuelve el problema de enfoques burocráticos y de procesos de toma de decisiones, pues no sólo observa las estructuras y los procesos de toma de decisión internos, sino que centra su atención en los procesos de interacción entre los Estados. Esta corriente toma del realismo la noción de los Estados como los actores principales del sistema internacional y la anarquía del sistema como una influencia indiscutible en la conducta de los Estados, entes racionales y unitarios. Aunque se considera a éstos como los principales actores del sistema internacional, no se desecha la posibilidad de otros canales de interacción entre las naciones,[30] pero se tiene la ventaja de poner al Estado y a sus estructuras nuevamente en el centro del análisis de las relaciones internacionales.

De acuerdo con Robert Keohane, las instituciones internacionales son "series de reglas persistentes e interconectadas que constriñen la conducta y actividades y moldean las expectativas de los actores en el sistema internacional".[31] El economista Douglas North considera como institución "cualquier forma de constreñimiento que los seres humanos desarrollan en sus interacciones".[32]

[29] Duncan Snidal, "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation", en David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate,* Columbia University Press, Nueva York, 1993, p. 170.

[30] Las perspectivas liberales de la política mundial, en las cuales pueden ser incluidas la interdependencia y el institucionalismo neoliberal, buscan en los actores no gubernamentales explicaciones sobre la política internacional. Sin embargo, algunos autores abusaron en su aplicación de la teoría de la interdependencia para estudiar las relaciones México-Estados Unidos y dejaron de lado la observación de Estados, los cuales, según Keohane, son los actores principales en el escenario internacional. Véase Cathryn L. Thorup, "Redefining Governance in North America: The Impact of Cross Border Networks and Coalitions on Mexican Immigration in the United States", en David Ronsfeld, *Immigration Advocacy Groups: Building New Networks for Civil Societies in North America,* Rand, Santa Mónica, 1993.

[31] Robert Keohane, International Institutions and *State Power. Essays in International Relations Theory,* Westview Press, San Francisco, 1983 pp. 1-3.

[32] Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 4.

La institucionalización de las relaciones entre los Estados puede ser formal o informal. La primera consiste en una serie de reglas ideadas por los gobiernos con el propósito de normar las conductas, y la segunda establece códigos y convenciones de conducta. Uno de los supuestos de mayor relevancia del institucionalismo neoliberal es que existen grados de institucionalización y que éstos influyen de distinta manera en la conducta de los Estados. Keohane sostiene que cuanto mayor sea el grado de institucionalización, las conductas de los Estados reflejarán mayormente las reglas establecidas, las normas y las convenciones.[33] Las primeras son las formas más desarrolladas de las institucionalizaciones internacionales; consisten en organizaciones burocráticas con reglas específicas y tareas asignadas a individuos y a grupos.[34] Los regímenes internacionales consisten en órdenes negociados entre los Estados, que regulan las acciones de los actores internacionales en determinadas áreas o temas de las relaciones internacionales.[35] Por último, las convenciones son las instituciones internacionales menos formalizadas, las cuales consisten en reglas implícitas que influyen sobre las conductas de los actores internacionales.

Institucionalización de las relaciones intergubernamentales

Durante los primeros años de las presidencias de Carlos Salinas y George Bush las relaciones entre las distintas dependencias se estrecharon y formalizaron; asimismo, en algunos temas de la agenda binacional, como el comercio, el medio ambiente y los aspectos laborales, surgieron regímenes binacionales o trinacionales. Comandados por los poderes ejecutivos, los distintos miembros de ambos gabinetes intensificaron sus contactos a nivel bilateral y dieron a la relación un lugar prominente en sus agendas de trabajo. Ejemplo de este acercamiento e importancia conferida por las distintas secretarías de Estado a la relación binacional fue la apertura de cuatro oficinas de representación en la Embajada de México en Washington entre 1990 y 1992: la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Comercio (la oficina de negociación) y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

El hecho de que las distintas secretarías de Estado estrecharan sus relaciones con sus contrapartes incidió en el papel desempeñado por la Secre-

[33] Keohane, *International Institutions...*, p. 6.
[34] *Ibid.*, pp 4-5.
[35] Orang Young, *International Cooperation, Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, Cornell, N. Y., 1989, p. 35.

taría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Estado. El jefe de la Oficina sobre México del Departamento de Estado explicó así los cambios:

> si bien en algunas épocas las cancillerías habían logrado centralizar los asuntos binacionales y/o servir como intermediarios entre los gobiernos federales, triangulando las relaciones entre las distintas dependencias, en la década de los noventa el volumen de los contactos y asuntos tratados por las distintas dependencias y sus contrapartes, por ejemplo la SHCP y el Tesoro, son de tal magnitud que sería imposible para nosotros [las cancillerías] triangular sus relaciones. A lo sumo, podríamos intentar coordinar los esfuerzos de nuestros gobiernos.[36]

El fortalecimiento de los mecanismos de consulta existentes —entrevistas presidenciales, Comisión Binacional, reuniones interparlamentarias, conferencias de gobernadores fronterizos y reuniones de procuradores fronterizos— constituye otro aspecto relevante en el surgimiento de la institucionalización intergubernamental. Con excepción de las reuniones interparlamentarias, los mecanismos se expandieron y reforzaron durante los primeros años de las presidencias de Salinas y Bush.[37] Los presidentes se reunieron en 11 ocasiones, lo cual constituye un récord en la historia de las entrevistas presidenciales; nueve de las 11 reuniones Salinas-Bush se realizaron en Estados Unidos. En relación con los temas tratados, destaca que cuatro de estas entrevistas estuvieron dedicadas al TLC; el tema recurrente fue el libre comercio, el cual se analizó en ocho de las 11 reuniones; el segundo gran tema de la agenda fue el narcotráfico.

Durante la séptima reunión de la Comisión Binacional en 1989 se incluyó a todas las secretarías de Estado de ambos países para que bajo su jurisdicción hubiera un tema bilateral. La Comisión se expandió para incluir a casi una veintena de secretarios de Estado y a casi dos centenas de funcionarios, desde subsecretarios hasta directores de área de ambos países. En su origen —1981—, la Comisión incluía únicamente a tres secretarios de Estado de ambos países; en la actualidad abarca a más de 20 secretarías de Estado o agencias gubernamentales estadounidenses, como la Agencia de Protección Ambiental y el Servicio de Inmigración y Naturalización (EPA e INS respectivamente, por sus siglas en inglés).

[36] Richard Howard, jefe de la Oficina de México del Departamento de Estado en 1989-1993, entrevista del autor, Washington, D.C., 1994.

[37] Para una revisión más puntual de los mecanismos de consulta bilateral, véase Rafael Fernández de Castro, "Explaining Cooperation in U.S.-Mexican Affairs. The Emergence of Institutionalization", tesis doctoral, Departamento de Gobierno, Georgetown University,

Las transformaciones de la Comisión Binacional la convirtieron en un mecanismo extraordinario para coordinar el manejo de la relación entre México y Estados Unidos. Sus funciones radican en cuatro aspectos fundamentales: primero, revisar el estado general de la relación; segundo, avanzar en la cooperación de las distintas áreas; por ejemplo, uno de sus grupos de trabajo, el de Migración y Asuntos Consulares, ha hecho propuestas muy importantes, como el Estudio Binacional de Migración;[38] de alguna manera, cada grupo de trabajo representa una "junta cumbre" para cada uno de los temas de la agenda, en las cuales participan los secretarios de Estado, subsecretarios, directores generales y hasta directores de área de ambos países; tercero, la Comisión permite a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Departamento de Estado desempeñar el papel de coordinadores de la relación bilateral; y cuarto, representa una oportunidad para funcionarios de ambos países de interactuar personalmente para percatarse de la complejidad e intensidad de la relación.[39]

Los mecanismos fronterizos como las conferencias de gobernadores y reuniones de procuradores, se fortalecieron también. Las primeras fueron creadas en 1980, con objeto de analizar los temas de la región y buscarles soluciones conjuntas, así como promover la comunicación entre los respectivos poderes ejecutivos de los gobiernos. Las reuniones de procuradores se iniciaron en 1986 y tienen lugar dos veces al año. El objetivo del mecanismo es el intercambio de información y la coordinación entre las estructuras políticas de ambos lados de la frontera.[40]

El comercio constituye el tema mejor logrado en el nivel bilateral; el TLC fue negociado para regular el comercio entre los tres países de América del Norte, que da certidumbre a la relación y establece toda una serie de disposiciones para resolver las disputas que pudiesen surgir. Desde los inicios de la negociación, las partes decidieron establecer un marco institucional que asegurara una apropiada instrumentación del acuerdo. Para

1996, capítulo 2: "History of U.S.-Mexican Government Relations 1989-1993: Strengthening of Binational Mechanisms of Consultation".

[38] En 1994, en el seno del Grupo de Trabajo de Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional se aprobó realizar un estudio que permitiera a ambos países contar con un criterio binacional sobre el fenómeno de la migración, la magnitud y las características de los flujos, sus causas y consecuencias, así como la influencia de las medidas gubernamentales. Véase Comunicado Conjunto de la Reunión del Grupo en Zacatecas, febrero de 1995.

[39] Esto último reviste importancia sobre todo para las áreas ajenas a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Departamento de Estado. Por lo general, los funcionarios de otras secretarías manejan temas bilaterales muy concretos y difícilmente se dan cuenta en sus labores cotidianas de la enorme complejidad de la relación.

[40] Véase Fernández de Castro, "Explaining Cooperation...", pp. 103-110.

el caso se creó la Comisión de Libre Comercio, el órgano de mayor jerarquía, compuesto por los secretarios de Comercio de los tres países. Prácticamente todos los capítulos del acuerdo implicaron la creación de por lo menos un comité o grupo de trabajo (el anexo 2001.2 del tratado contiene la lista específica de los 19 grupos). Adicionalmente, el TLC estableció un secretariado con tres secciones, una por cada país, el cual apoya a los paneles de resolución de controversias (artículo 2002).

La institucionalización de la relación comercial con Estados Unidos ha tenido los seis efectos positivos que señalaban Keohane, Levy y Hass:

a) Ha promovido el interés gubernamental por el tema del comercio: es evidente que la negociación del TLC y su posterior puesta en práctica constituyó una iniciativa de los últimos dos gobiernos de ambos países.

b) Se han reducido costos de transacción debido a los canales permanentes de comunicación establecidos. Durante los primeros dos años que el TLC entró en vigor se llevaron a cabo 64 reuniones de los comités, subcomités y grupos de trabajo establecidos por el tratado.

c) Se ha mejorado la capacidad de la torna de decisiones; tanto en la fase de negociación como durante la instrumentación, los niveles de intercambio de información concernientes al comercio bilateral han sido considerables.

d) La creación de un reglamento para prevención y resolución de controversias. De 1994 a 1995 se han realizado nueve paneles sobre resolución de controversias bajo el capítulo XIX.

e) Se ha perfeccionado la capacidad técnica, administrativa y legal de los gobiernos para atender la relación comercial entre los países miembros del TLC. Cabe señalar que las transformaciones en las estructuras comerciales de México han sido significativas; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha creado en los últimos cinco años una Subsecretaría de Negociaciones Comerciales que se asemeja a la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés).

f) Por último, el incremento de las regulaciones ha ayudado a disminuir la incertidumbre en la relación. El texto del TLC señala claramente las prohibiciones e incluso establece sanciones.[41]

[41] Marc A. Levy, Robert O. Keohane y Peter M. Hass, "Improving the Effectiveness of

Conclusiones

La institucionalización de la relación intergubernamental explica en gran parte la cooperación que han desarrollado México y Estados Unidos. Una ventaja importante del institucionalismo neoliberal es que regresa a buscar en Estados y en los mecanismos formales e informales que éstos desarrollan, la explicación de la política internacional. Tanto realistas como institucionalistas sostienen que los Estados han sido los actores predominantes en las relaciones internacionales; de ahí la importancia de observar cómo se relacionan los gobiernos para explicar el acontecer de la relación binacional.

Un factor importante para explicar el institucionalismo neoliberal es que al ser un paradigma sistémico no incluye factores internos en sus explicaciones; el análisis propiamente se realiza a nivel de la interacción de los gobiernos federales. Sin embargo, no se toman en cuenta algunos de los aspectos más importantes que inciden en el devenir de las relaciones entre México y Estados Unidos. Una forma de contrarrestar esta debilidad del institucionalismo neoliberal como instrumento teórico para el estudio de la relación bilateral es observar el juego en "dos niveles". Utilizando la metáfora de Robert Putnam, se debe investigar más allá del nivel de la negociación internacional, o sea, es importante indagar el proceso de ratificación interno y detectar cómo la política interna influye en la exterior.[42]

La necesidad de mirar hacia adentro de la "caja negra" del proceso de toma de decisiones de Estados Unidos no es nueva; la naturaleza descentralizada de su sistema político ha dado lugar a escrupulosos estudios sobre el tema. Ahora bien, el creciente pluralismo político en México, es decir, la incidencia del sistema de partidos y de otras fuerzas organizadas en la toma de decisiones, aunados a la evidente debilidad de la institución presidencial, obliga a mirar hacia los procesos internos para explicar las transformaciones de la relación bilateral. La capacidad explicativa del institucionalismo neoliberal se fortalecerá con la inclusión de perspectivas que otorguen mayor atención a la influencia de las burocracias y otros sucesos que acontecen dentro de la "caja negra".

International Environmental Institutions", en Marc A. Levy (ed.), *Institutions for the Earth Sources Effective International Environmental Protection,* The MIT Press, Cambridge, 1993, pp. 399-400.

[42] Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization* 42 (verano de 1988), pp. 427-440.

Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos

*Manuel García y Griego**
*Mónica Verea Campos***

Introducción

Durante poco más de sesenta años, la migración de mexicanos a Estados Unidos ha sido un tema difícil y escabroso en la agenda bilateral. A fines de la década de los veinte, el gobierno de México protestó ante los intentos del congreso de Estados Unidos por excluir a los inmigrantes mexicanos como "raza indeseable". Asimismo, en los años treinta, México organizó la repatriación de muchos de sus nacionales como respuesta a los intentos de Estados Unidos por expulsarlos durante la gran depresión. Si bien hubo colaboración bilateral cuando se celebraron los convenios de braceros entre 1942 y 1964, especialmente durante la segunda guerra mundial y los últimos años de la década de los cincuenta, también hubo roces cuando creció la migración de indocumentados mexicanos a principios del mismo decenio y cuando Estados Unidos terminó unilateralmente el convenio en 1964. Al cerrarse la puerta a la entrada legal de braceros, volvió a acrecentarse la corriente migratoria de indocumentados. Ésta se ha amplia-

* Profesor, University of California, Irvine, y El Colegio de México. Especialista en temas de migración y autor de diversas publicaciones sobre el tema.
** Directora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Autora de libros sobre América del Norte y especialista en temas migratorios.

do durante las últimas tres décadas y durante este largo periodo han vuelto a generarse tensiones en las relaciones bilaterales a causa de la migración.

El patrón general de la difícil relación que se da en torno a la migración tiene algunas características precisas, aun cuando éstas hayan evolucionado a lo largo de tres decenios. El origen del problema lo encontramos en la migración masiva (centenas de miles de cruces fronterizos anuales) de indocumentados mexicanos, que entraron a trabajar por temporadas o que permanecieron en Estados Unidos durante el largo periodo que siguió a 1973, cuando la economía estadounidense dejó de tener la vitalidad y el crecimiento de la época anterior. La presencia de indocumentados, e incluso de inmigrantes legales en general, sirvió como pararrayos político en el que se descargaron las frustraciones de muchos estadounidenses ante una situación económica en que los niveles de ingresos familiares se han mantenido a la par con la inflación, o incluso han cedido terreno a ésta. Entre las medidas adoptadas para contener la migración cabe destacar las sanciones a empleadores de indocumentados, que se legislaron con la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) de 1986, las operaciones Bloqueo, Guardián y Salvaguardia, así como la Propuesta 187, ley que excluiría a los indocumentados de las escuelas y otros servicios públicos en California y que fue aprobada como referéndum en 1994. Los debates públicos estadounidenses en torno a estas medidas —y a otras que no prosperaron desde los años setenta— despertaron inquietudes en el público mexicano, sobre todo porque algunas de ellas se propusieron o se pusieron en marcha en momentos difíciles para la economía mexicana. A su vez, estos debates y medidas provocaron tensiones en las relaciones bilaterales.

Desde 1986 se ha dado una situación paradójica en las relaciones bilaterales respecto al tema de la migración. Por un lado aparecieron nuevas tensiones: subió de tono el debate estadounidense sobre los efectos negativos atribuidos a la migración de mexicanos, en general, y de indocumentados, en particular. Asimismo, se recrudeció la discusión sobre qué hacer para contener el flujo, y se adoptaron las diferentes medidas ya mencionadas. Por otro lado, desde 1986, y especialmente desde 1993, las consultas bilaterales sobre migración han aumentado en frecuencia y alcance.

Parece, entonces, que las relaciones México-Estados Unidos han avanzado un trecho, que va del diálogo apenas cordial de los años setenta a un nuevo espíritu de colaboración bilateral en los noventa. Este acontecimiento, si tiene algo de fondo, sorprende precisamente porque se da en un contexto de nuevas fuentes de conflicto y tensión. ¿Será posible que hayamos dejado en el pasado el unilateralismo que caracterizó el tema durante

más de veinte años, después de los convenios de braceros, y que hayamos entrado a una nueva época de colaboración bilateral en materia de migración? ¿Será cierto que las nuevas tensiones de los años noventa han impulsado la cooperación en un momento difícil en vez de envenenar la relación, como se podría haber esperado? ¿Cómo explicar las bases de la cooperación bilateral entre dos países tan desiguales en un tema tan espinoso como la migración y en una época tan difícil como la actual?

Para contestar estas preguntas y analizar la paradoja de estas nuevas tensiones, acompañadas a su vez por nuevos mecanismos de colaboración bilateral, debemos distinguir entre el pasado, caracterizado por el enfoque unilateral, y el presente, que da señales de una aproximación bilateral. En el pasado, tanto México como Estados Unidos actuaban ante el tema sin ningún intento serio por involucrar al otro gobierno en su programa. Durante la década de los ochenta, el congreso de Estados Unidos consideró varios proyectos de ley sobre control de migración que provocaron fuertes reacciones en el público mexicano, aunque el gobierno de México expresó su inconformidad sólo discretamente. Por su parte, México abandonó en 1974 sus intentos por reanudar los convenios de braceros cuando descubrió petróleo y concluyó que tales convenios no habían funcionado de manera adecuada para los intereses mexicanos. Tampoco intentó influir sobre la IRCA ni sobre los proyectos que la antecedieron de 1982 y 1985. Antes de 1986, la relación podría caracterizarse como un diálogo de sordos y mudos. Por una parte, la comunicación intergubernamental tendía a ser una comunicación pro forma; por la otra, las posiciones de cada gobierno buscaban más el eco de su respectiva opinión pública que apoyo en las respuestas del otro. Esto parece haber cambiado sustancialmente desde 1987, y sobre todo a partir de 1993.

En el presente trabajo analizamos estas tendencias y nos centramos en algunos acontecimientos que parecen conformar una paradoja de colaboración bilateral en una época difícil. Subrayamos en primera instancia el recrudecimiento de una hostilidad antiinmigratoria dirigida en buena medida hacia mexicanos en California y en otras partes de la Unión Americana, y que se centra en consideraciones fiscales y culturales, sin limitarse a ellas. Describimos la tendencia del nuevo estilo de la política exterior mexicana, que mediante un mayor activismo ha llegado a promover una defensa más enérgica de los intereses mexicanos en foros internos de Estados Unidos y que en ciertos aspectos importantes ha modificado el trato con Washington. Este activismo tuvo su expresión mayúscula al promoverse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), y se ha traducido en una mayor actividad diplomática y consular en torno al tema de la migración. Exponemos, asimismo, los pasos tentativos hacia un mayor

grado de bilateralismo y analizamos sus bases y alcances. Finalmente, destacamos los obstáculos que existen para lograr una mayor colaboración bilateral y subrayamos algunas de las posibilidades de ésta.

El ambiente antiinmigratorio estadounidense

Es indudable que la actitud del público y del gobierno estadounidenses se endureció en contra de los inmigrantes a partir de la recesión económica de 1990-1994, así como con la toma del control de la Cámara de Representantes y del Senado por el Partido Republicano. Este nuevo ambiente antiinmigratorio estadounidense se manifestó en una nueva ofensiva verbal en contra de los inmigrantes, en general, y de los indocumentados mexicanos, en particular. Tanto los medios de comunicación mexicanos como los estadounidenses reprodujeron las declaraciones de actores políticos estadounidenses, dentro y fuera del gobierno, que continuaban respondiendo, y a veces reformando, el sentimiento general en contra de una creciente ola de inmigrantes indocumentados.

Durante los años noventa se calificó a los inmigrantes como problemáticos recurriendo a argumentos del pasado muy conocidos. Así, los sindicatos los critican por quitar empleos a los trabajadores estadounidenses; los xenófobos, por no aprender inglés y por introducir costumbres extranjeras inaceptables para la sociedad estadounidense. Sin embargo, los argumentos antiinmigratorios de los años noventa surgieron principalmente a raíz de la crisis fiscal que enfrentaron muchos gobiernos locales y estatales, como el de California. De ahí que se pusiera énfasis en el costo que representaba educar a niños indocumentados en escuelas públicas, así como proveer servicios médicos gratuitos a la población de escasos recursos, especialmente a inmigrantes indocumentados.[1]

Esta situación constituyó un campo fértil para el nacimiento, en California, de la iniciativa conocida como Propuesta 187, la cual prohibiría la prestación de servicios médicos gratuitos (salvo en caso de emergencia) y la educación pública a niños indocumentados. Pese a la oposición de 78% del electorado de origen latino y de una campaña activa por parte de grupos defensores de los derechos humanos, la ley fue aprobada por una mayoría aplastante de 59% del electorado total.[2] Los promotores

[1] Para mayor información, véase Manuel García y Griego y Mónica Verea, "La crisis económica y fiscal de California y la nueva ofensiva verbal en contra de los indocumentados", en Rosa Cusminsky Mogilner, coord, *California. Problemas económicos, políticos y sociales*, México, CISAN, UNAM, 1995, pp. 125-151

[2] "For Them Proposition 187 Is Just Beginning", en *Los Angeles Times,* 28 de enero 1995, p. 1 (A).

de la Propuesta 187 se vieron favorecidos por el clima antiinmigratorio y por el decidido apoyo del candidato republicano a la gubernatura del estado, Pete Wilson, quien también obtuvo una mayoría aplastante en su reelección.

Aunque su aplicación permanece suspendida,[3] la aprobación de la Propuesta 187 elevó el tono del debate político y cambió radicalmente las posibilidades para promulgar legislaciones antiinmigratorias en otros estados y en el Congreso federal mismo. Ejemplo de ello fueron dos iniciativas propuestas, en Florida y Arizona, cuyos nombres y contenidos son similares a la 187. Además, la aprobación de la 187 cambió los términos del debate sobre inmigración en el Congreso federal, aunque cabe subrayar que el intento del representante Gallegly de California por incluir una medida tipo 187, que prohibiría a los indocumentados el acceso a las escuelas públicas, no encontró suficiente apoyo para convertirse en ley. Así, afirmamos que el clima generado por la aprobación de la 187 en California, en combinación con otros dos factores nacionales —la toma del control del poder legislativo federal por el Partido Republicano y la campaña presidencial de 1996—, tuvo la importante consecuencia de legitimar la negación del acceso a servicios federales a los inmigrantes —legales— y de crear un campo fértil para la promoción de medidas más radicales de control migratorio.

Aunque el senador Phil Gramm y el representante Lamar Smith —actual presidente del Subcomité de Inmigración y Refugiados de la Cámara de Representantes— fracasaron en sus campañas para ser postulados por el Partido Republicano a la candidatura presidencial de 1996, ese mismo año tuvieron éxito en lograr la aprobación de la legislación antinmigratoria que el presidente (y candidato demócrata) Clinton se sintió obligado a aprobar. Buen número de sus propuestas se plasmaron en una de las tres leyes promulgadas entre agosto y septiembre de 1996: la Ley de Oportunidad de Trabajo y Responsabilidad Personal (*Personal Responsibility and* Work Opportunity Act; PRWORA, por sus siglas en inglés), la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act; AEDPA, por sus siglas en inglés) y la Ley de Responsabilidad y Reforma a la Inmigración Ilegal del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Responsibility Act of 1996; IIRIRA, por sus siglas

[3] A fines de 1994, la juez federal Mariana Pfaelzer congeló, por tiempo indefinido, las secciones de la Propuesta 187 que impiden el acceso a los inmigrantes indocumentados a la educación y a los servicios de salud, exhortando a los usuarios de estos servicios a que tomen en cuenta que esta ley no se está ejerciendo. "Darán a conocer públicamente en California que la 187 no procede; un juez federal dio la orden", en El *Financiero*, 14 de enero de 1995, p. 20.

en inglés). Cabe destacar que una de las medidas más importantes de la IIRIRA —duplicar anualmente hasta el año 2000 a los agentes de la Patrulla Fronteriza— fue propuesta por Gramm y Smith cuando eran precandidatos a la presidencia en 1996.[4]

No obstante que Lamar Smith propuso las iniciativas más audaces, sólo unas cuantas se convirtieron en ley: a) construir una triple cerca metálica, iluminada en sus tramos urbanos, a lo largo de la frontera con México (aprobada); b) unir esfuerzos entre el INS y el Servicio de Aduanas para mejorar el control de los indocumentados y del tráfico de drogas (modificada); c) imponer multas hasta de 250 dólares a quien sea arrestado por cruzar la frontera sin documentos (modificada); d) confiscar fondos o propiedades a quienes sean arrestados por tratar de ingresar a territorio estadounidense sin documentos más de una vez en un año (no aprobada); e) enjuiciar y sentenciar, con una pena de 10 a 15 años de prisión, a quien trate de ingresar por tercera vez a Estados Unidos sin documentos (no aprobada); f) exigir a los extranjeros indocumentados el reembolso de todos los beneficios recibidos que hayan derivado de fondos públicos (no aprobada); g) eliminar el derecho a la ciudadanía para los hijos nacidos en Estados Unidos de padres indocumentados (no aprobada); h) otorgar a los gobiernos de los estados la opción de dar o negar el acceso a las escuelas públicas a los niños sin documentos migratorios (no aprobada); i) emplear las bases militares cercadas como centros de detención de extranjeros ilegales (aprobada). Por lo que respecta a la inmigración legal, Smith proponía una reducción significativa del número de admisiones, de 804 416 anualmente en 1994, a 535 mil. De esta cantidad, 330 mil corresponderían a parientes inmediatos, 135 mil a mano de obra calificada y 70 mil a refugiados (no aprobada).[5]

Por su parte, el presidente Clinton ha respondido con energía ante el tema de la inmigración, aunque no siempre ha mostrado una dirección clara en ese sentido. Sus objetivos parecen buscar un terreno moderado entre los extremos del espectro político estadounidense en torno a la inmigración y mantener una presencia en el debate para no permanecer marginado del tema. A pesar de que reconoció las importantes contribuciones que han hecho los inmigrantes legales a la sociedad estadounidense, algunas de sus declaraciones recientes revelan una posición de intolerancia hacia la inmigración indocumentada, aunque también manifiestan la necesidad de establecer límites a las medidas aplicables en contra de ésta.

[4] "Clinton Will Seek Spending to Curb Aliens, Aides Say", en *The New York Times*, 22 de enero de 1995, p. 1.

[5] "House GOP Moves to Cut Immigration", en *The New York Times*, 22 de junio de 1995, p. 10 (A).

Así, tenemos que Clinton propuso una serie de iniciativas de control migratorio que él mismo calificó como el plan "más agresivo y más amplio para luchar contra la inmigración ilegal que jamás haya producido administración alguna".[6] El plan fue propuesto después de que la procuradora Janet Reno señalara que se destinarían unos 369 millones de dólares adicionales para aumentar a 700 el número de agentes de la Patrulla Fronteriza.[7] Asimismo, con el fin de apoyar los costos para financiar la seguridad en la frontera sur de Estados Unidos, Clinton propuso imponer una cuota o peaje de 3 dólares por vehículo y 1.50 por peatón que cruzara la frontera. Después de conseguir la publicidad deseada, el gobierno de Clinton dio marcha atrás a esta medida tan controversial, la cual habría sido una franca violación al TLC, y sugirió un plan de cuotas voluntarias de carácter estatal para mejorar los servicios en la frontera.[8]

Si bien Clinton intentó mostrar una posición firme en contra de la inmigración indocumentada, no debe interpretarse ésta como una simple e irreflexiva posición antiinmigratoria. Su oposición a la Propuesta 187 fue enfática y se fundamentaba en el hecho de que, desde 1982, la Suprema Corte había interpretado la Constitución en el sentido de que los niños indocumentados tienen derecho de acceso a las escuelas públicas.[9] Simultáneamente, su propuesta de recorte de servicios públicos a los indocumentados no buscaba impedirles el acceso a las escuelas públicas ni a los servicios médicos públicos. Además, propuso apoyar con 250 millones de dólares a los estados afectados por los gastos médicos y de salud erogados para atender a los inmigrantes indocumentados.[10]

El gobierno de Clinton ha puesto énfasis en el despliegue de la Patrulla Fronteriza en la frontera con México. Desde 1993, la Patrulla Fronteriza ha llevado a cabo las operaciones bloqueo en El Paso, Guardián en San Diego y Salvaguardia en Arizona. Estas operaciones, a las que se dio mucha publicidad, han intentado dificultar al máximo la entrada a los indo-

6 Las medidas de este plan fueron aprobadas posteriormente con excepción de la correspondiente al peaje. Dicho plan incluía las siguientes: a) aumentar el personal encargado de la persecución de inmigrantes; b) extender y mejorar el sistema de verificación para la autorización de trabajo; c) cancelar todos los servicios públicos a los indocumentados, excepto los correspondientes a educación y atención médica; y d) crear un peaje por el cruce fronterizo. "Propone EU ampliar barreras fronterizas", en *Reforma*, 7 de febrero de 1995, p. 1 (A).

7 La Patrulla Fronteriza tenía 4 367 agentes para fines de 1994. "Clinton Will Seek..."

8 "Propone EU ampliar..."

9 El caso Pyler contra Doe sentó las bases para que los estados provean de educación pública (kinder a preparatoria) a todos los niños, independientemente de su estatus migratorio.

10 Holy Idelson, "Proposals Would Crackdown on Illegals and Tighten Rules for Legal Immigrants", en *Congressional Quarterly*, vol. 53, núm. 15, Washington, D. C., 15 de abril de 1995, p. 1068.

cumentados por las zonas donde hay mayor cantidad de cruces en la frontera México-Estados Unidos. Asimismo, representan un cambio importante de objetivos y tácticas. Antes de estas operaciones, los esfuerzos estaban dirigidos a la expulsión de los que acababan de ingresar y se buscaba elevar al máximo tanto el número de detenidos cerca de la frontera como de expulsiones. De esta manera, dichas operaciones constituyen un nuevo despliegue de elementos de la Patrulla Fronteriza cerca de la línea divisoria con la intención de disuadir el cruce de indocumentados. A pesar de que se ha reducido el número de cruces por estos lugares altamente vigilados, aquéllos se han desviado hacia lugares más remotos y peligrosos, como el territorio montañoso al este de la ciudad de Tijuana, a la vez que ha aumentado el número de intentos de uso de documentos falsificados en las puertas de entrada.

Los intentos de Clinton por contener la ola política antiinmigratoria tuvieron un éxito muy atenuado en el Congreso. En este recinto, los republicanos han venido buscando la forma de reducir significativamente el gasto para equilibrar el presupuesto y de esta manera cumplir con el plan general con el cual se compromete su partido. Así, en agosto de 1996, fue aprobada y firmada por Clinton la PRWORA, mejor conocida como Ley de Bienestar Social, que quita a los inmigrantes legales el derecho a ciertos servicios gratuitos federales. Cabe destacar que esta medida afecta principalmente a los inmigrantes ancianos en virtud de recortes a la asistencia social y los servicios de salud, y a los de bajos ingresos —como los trabajadores agrícolas—, quienes dependen de los cupones alimenticios para complementar su gasto cuando carecen de trabajo. Además, Clinton, firmó en septiembre de 1996, la nueva Ley de inmigración, IIRIRA, la cual representa un cambio radical en el derecho migratorio estadounidense, sobre todo con respecto a los derechos de los indocumentados[11] Es una ley que se asemeja a un reglamento administrativo por su carácter detallado y minucioso, y por contener muchas cláusulas pequeñas de largo alcance. A pesar de que la IIRIRA no es tan extrema como las propuestas de Lamar Smith —muchas de las cuales tal vez habrían sido anuladas por anticonstitucionales—, el resultado es una mayor rigidez que la IRCA 1986, en el sentido de que ahora se responderá con medidas más severas contra la migración de indocumentados. [12]

[11] "Immigration Overhaul", en *Migration News*, vol. 3, 96/MN, Davis, University of California, octubre de 1996, 1.

[12] Nuestro análisis de la IIRIRA, a continuación, se basa en el texto del estatuto (Pub. L. 104-208, 110 Stat. 3009), en el resumen del mismo preparado por la Comisión sobre Reforma de Inmigración ("Section-by-section Analysis of the Illegal Immigration [Reform] and Immigrant Responsibility Act of 1996", texto inédito, 50 pp., 17 de octubre de 1996), y en diversos números de *Interpreter Releases*, de septiembre de 1996 a enero de 1997.

En primer término, la IIRIRA representa un intento por ampliar considerablemente el número de policías dedicados al control migratorio. De acuerdo con ella, durante cinco años se autoriza aumentar, a razón de mil por año, el número de policías de la Patrulla Fronteriza, lo cual duplicaría su personal en la frontera con México de tal manera que estaría conformada por alrededor de 10 mil agentes para el año 2001.[13] Además, en los próximos cinco años se establece un aumento anual de 300 personas en el personal de apoyo de la Patrulla Fronteriza. Se incrementa también el número de policías encargados de investigar casos de empleadores que contratan a indocumentados y de inmigrantes que usan documentos falsificados. Anualmente, durante tres años, se aumentan 300 policías encargados de investigar los casos de extranjeros que ingresan como no inmigrantes —principalmente como turistas— y que permanecen después de que vencen sus visas. Se establecen 600 nuevos puestos de oficiales para resolver los casos de solicitud de asilo político y se aumenta el número de jueces y procuradores que tratan casos migratorios. La IIRIRA propone un gasto de 150 millones de dólares adicionales para la remoción (expulsión) de indocumentados. Para ello, se estima que el número de lugares disponibles en las cárceles del INS debe ampliarse hasta un cupo suficiente para 9 mil migrantes. Se establece la suma de 12 millones de dólares para la construcción, a lo largo de 22 km, hasta la ciudad de Tijuana, de una cerca fronteriza de tres barreras, que el INS públicamente pronunció como innecesaria. En suma, el congreso insistió en un aumento considerable en la erogación de recursos destinados a controlar la inmigración indocumentada, enfatizando la vigilancia de la frontera con México. Estas nuevas actividades subrayan el enfoque policial y criminalista que se tiene en el congreso estadounidense en torno al problema de los indocumentados.

Asimismo, la IIRIRA representa el inicio de una serie de cambios importantes en el control migratorio en el interior del país, cuyos efectos no se harán sentir inmediatamente. Así, y con el fin de simplificar el cumplimiento de la ley sobre sanciones a empleadores, se redujo el número de documentos que debe presentar todo trabajador para comprobar la nacionalidad estadounidense o su autorización para trabajar. A la vez, se inicia

[13] Se establece además en el Congreso de Estados Unidos que la aprobación del gasto tiene dos grandes etapas conocidas como "autorization" y appropriations". En la primera se crean las plazas y se fijan los límites superiores a partidas. En la segunda se decide sobre el gasto anual del gobierno federal y se fijan cantidades hasta el monto preestablecido. Los montos autorizados por la IIRIRA serán discutidos cada año de 1997 a 2001 al determinarse el presupuesto anual. De lo anterior se desprende que, si bien cabría esperar un fuerte aumento en el gasto del INS para control migratorio, no necesariamente llegará a la magnitud exacta autorizada por la IIRIRA.

un proceso de tipificación de las actas de nacimiento expedidas por los estados. Se ordena a la Oficina del Seguro Social diseñar una credencial de seguro social difícil de falsificar. Se establecen tres programas piloto que servirán como experiencia administrativa para controlar mejor el ingreso al mercado de trabajo de nacionales y extranjeros autorizados, e impedir así el empleo de indocumentados. Se establecen nuevos procedimientos para verificar con más precisión la salida de extranjeros no inmigrantes (turistas, principalmente). Se aumentan los castigos penales para quienes utilizan documentos fraudulentos, hacen declaraciones falsas de ciudadanía o facilitan el tráfico humano de indocumentados. Se establece un castigo penal para individuos que huyan de un retén migratorio. Si bien cada una de las anteriores podría considerarse una medida estrecha, tomadas en conjunto representan una notable expresión de voluntad política y un esfuerzo considerable por atar cabos sueltos con respecto al control migratorio interno.

La IIRIRA abolió el procedimiento de audiencias de deportación y de exclusión vigente durante bastantes años, y con ello eliminó muchos de los derechos individuales de los indocumentados sujetos a deportación. Se establece un nuevo procedimiento llamado "remoción", y se crea el procedimiento de "remoción expedita" mediante el cual un extranjero, que arriba sin documentos o con documentos fraudulentos en un puerto de entrada, puede ser removido (expulsado) sin audiencia alguna. Además, se le quitó a los tribunales la facultad de revisar judicialmente toda orden de remoción.

Para los indocumentados mexicanos que viven con familiares y que buscan ser admitidos como inmigrantes, la IIRIRA introdujo dos fuertes cambios en la ley, que les afectarán de manera negativa. En primer lugar, si no salen de Estados Unidos en un lapso de 180 días, corren el riesgo de posponer indefinidamente la adquisición de un estatus legal. A los extranjeros que permanezcan más de 180 días, pero menos de un año sin documentos, y se retiren del país antes del inicio del proceso de remoción, se les negará la posibilidad de solicitar su residencia como inmigrante legal por tres años. Los que se queden más de un año, según una cláusula, serán inadmisibles por diez años. Según otra, si se quedan por un periodo "agregado" de más de un año, serán calificados permanentemente como inadmisibles, aunque después de permanecer diez años fuera de Estados Unidos podrán solicitar una excepción al Procurador General. En segundo lugar, la IIRIRA establece como requisito tener patrocinador o copatrocinador que demuestre tener un ingreso familiar mínimo de 125 por ciento por encima del nivel oficial de pobreza. Muchos inmigrantes legales perciben ingresos cercanos al salario mínimo, los que en muchos casos

—sobre todo para familias con varios hijos— están por debajo del nivel requerido. Otras modificaciones de la IIRIRA también podrán tener efectos importantes. Por ejemplo, si una persona en proceso de remoción acepta salir del país sin que haya terminado el proceso judicial de remoción, pero luego demora su salida, ahora puede ser multada por una cantidad de mil a 5 mil dólares y, en ciertas circunstancias, hasta por 500 dólares al día. La ley exige una colaboración más estrecha entre el INS y las autoridades policiacas locales y estatales. Recomienda también al ejecutivo que negocie tratados con otros países que permitan el intercambio de presos, aun cuando el reo se oponga a cumplir su pena en su país de origen, y desautoriza el pago de prestaciones del Seguro Social (pensiones, en el caso de Estados Unidos) a los trabajadores indocumentados, aunque tales trabajadores sigan obligados a contribuir con sus cuotas al Seguro Social mediante el pago de impuestos.

Los acontecimientos anteriores presentan un panorama sombrío para los inmigrantes mexicanos y para el gobierno de México. La prensa y la opinión pública mexicanas han interpretado muchos de los sucesos señalados como agresiones hacia los mexicanos en territorio estadounidense. Las operaciones fronterizas en El Paso, Arizona y California generaron una serie de protestas por parte de los mexicanos en contra de las violaciones a los derechos humanos de los indocumentados cerca de la frontera. Human Rights Watch denunció numerosos casos de golpizas, disparos, violaciones y muertes aparentemente a manos de agentes de la Patrulla Fronteriza.[14] Estos hechos han obligado al gobierno de México a responder ante su opinión pública y ante el gobierno de Estados Unidos. Cabría esperar que las declaraciones y decisiones de Clinton respecto a un control más severo de la migración indocumentada, aunque comprensibles en México, limiten las posibilidades del acercamiento bilateral. El hecho de que una gran parte de la IIRIRA entrara en vigor en abril de 1997, aunada a los intentos por descertificar a México por la supuesta falta de colaboración en materia de tráfico de drogas, generó fuertes reacciones negativas entre diversos sectores de México, y planteó un reto para el gobierno de México, que había invitado al presidente Clinton a una visita oficial. Si hace algunos años se hubiese presentado un panorama tan negativo para la inmigración, habría podido esperarse un enfriamiento notable en las relaciones bilaterales. Cabe preguntarse por qué no ha sucedido en el contexto actual.

[14] "Denuncia Human Rights a la Patrulla Fronteriza", en *Reforma*, 12 de abril de 1995, p. 4 (A)

El nuevo estilo de la política exterior mexicana

Durante los años ochenta encontramos un cambio sustancial en el estilo de la política exterior de México. Antes, el gobierno mexicano concentraba su actividad diplomática en el Departamento de Estado y la Casa Blanca y, según las circunstancias, prestaba esporádica atención a la comunicación en otros niveles del gobierno de Estados Unidos. El gobierno mexicano ignoraba casi por completo al congreso y a la sociedad estadounidenses. Con la crisis económica de la década de los ochenta se volvió necesario incrementar la frecuencia y la intensidad de los contactos bilaterales para tratar un sinnúmero de asuntos y problemas. Así, se realizaron decenas de acuerdos bilaterales en torno a una diversidad de temas y aumentó el número de encuentros de funcionarios de alto nivel. Por ejemplo, los presidentes mexicanos y estadounidenses se reunieron ocho veces entre 1983 y 1989.[15] Toda esta actividad diplomática y la creciente interacción económica sentaron las bases para que el gobierno de México modificara un estilo de política exterior relativamente pasivo.

Con la elección de Carlos Salinas de Gortari como presidente en 1988, estas tendencias se acentuaron y aceleraron radicalmente. Aun antes de tomar posesión como tal, Salinas se reunió con el presidente Bush en la ciudad de Houston, Texas, en noviembre de 1988, donde se manifestó un nuevo grado de acercamiento entre los gobiernos, especie de parteaguas, que terminó por denominarse "el espíritu de Houston".[16] A partir de ese momento surgieron paralelamente dos fenómenos: un estilo de política exterior mexicana cada vez más activo y una serie de consultas bilaterales cada vez más intensas.

¿En qué consiste lo nuevo de este estilo de política exterior mexicana? En esencia, se trata de la aplicación de nuevos métodos para alcanzar objetivos nacionales, algunos de los cuales se consideraban inaceptables o demasiado costosos para México. Ejemplo de ello lo constituyó la ampliación del número de interlocutores políticos estadounidenses tras la inclusión de miembros del congreso y de representantes de organizaciones no gubernamentales; en este mismo sentido hubo, de manera especial, un acercamiento a la comunidad mexicano-americana. Además, el gobierno de México parece haber adoptado una definición más restringida de lo que en el pasado hubiera considerado intervención en asuntos internos de otro país. De ahí que el activismo del gobierno de México incluyera, a

[15] Rafael Fernández de Castro, "Cooperation US-Mexican Affairs: An Emergency Process of Institutionalization" (tesis doctoral, en prensa), capítulo 2, cuadro 2.1, p. 31.

[16] "Visit of Mexican President Salinas", en *Department of State Bulletin*, diciembre de 1989, 1.

partir del mandato de Salinas, actividades de abierto cabildeo en el congreso estadounidense, aunadas a la expresión de opiniones oficiales sobre cuestiones electorales de Estados Unidos que pudieran afectar intereses mexicanos.

Un primer paso del gobierno de Salinas por ampliar su contacto con otros interlocutores políticos estadounidenses fue su acercamiento a líderes de la comunidad mexicano-americana. En 1990, la Secretaría de Relaciones Exteriores creó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, como respuesta a una petición que habían hecho estos líderes a Salinas el año anterior. Este programa promovió la creación de institutos y centros culturales y deportivos, y de otras organizaciones con múltiples objetivos.[17] Además, se condecoró, entre 1990 y 1993, a destacados chicanos como el sindicalista César Chávez, la presidenta de la asociación Mexican American League of Defense (MALDEF), Antonia Hernández, el escritor Luis Leal, la educadora Blandina Cárdenas, el presidente del National Council of La Raza (NCLR), Raúl Yzaguirre, y los académicos Julián Samora y Américo Paredes.[18]

Un segundo e importantísimo paso se dio a partir de 1990 cuando el gobierno de México decidió iniciar negociaciones para concertar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, y cabildear abiertamente ante el congreso y la sociedad estadounidenses. Aunque el gobierno mismo de Estados Unidos acepta el cabildeo en Washington —hacerlo no es nada nuevo para gobiernos como los de Israel, Japón y Argentina—, México se había abstenido de ponerlo en práctica pues consideraba que, de manera recíproca, Estados Unidos dejaría de hacer cabildeo en México. Dado que nunca ocurrió lo anterior, el gobierno de Salinas adoptó esta forma de hacer política, si bien ya había hecho algunos tibios intentos que recibieron poca difusión. El gobierno salinista aplicó las estrategias de cabildeo prácticamente con todos los actores políticos fundamentales, pero realizó un esfuerzo especial para establecer vínculos con los congresistas latinos con el fin de lograr la aprobación de la denominada "vía rápida" del TLC en el congreso.[19] Además, se hizo amplio uso de los 41 consulados

[17] Para principios de 1994 ya se habían creado institutos y centros culturales en catorce ciudades estadounidenses: Atlanta, Dallas, Chicago, Denver, Fresno, Miami, Houston, Nueva York, Los Angeles, Phoenix, Sacramento, San José, San Diego y San Francisco. En San Antonio y Washington habían sido fundados con anterioridad. Roger Díaz de Cosío, "Los mexicanos en Estados Unidos: una política de acercamiento", documento inédito, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1994, p. 3.

[18] *Ibid.*, p. 4.

[19] Todd Eisenstadt, "Cabildeo y relaciones públicas", en *Este País,* junio de 1992, p. 17.

para promover el libre comercio, especialmente entre la comunidad mexicano-estadounidense en sus propias jurisdicciones.

El último paso hacia la nueva política activa corresponde a una nueva definición de la "no intervención" en los asuntos internos de otro país, así como del concepto de nacionalidad mexicana. La primera cambió cuando el gobierno se permitió hacer cabildeo en Washington, y esta nueva idea respecto a la "no intervención" se vio reforzada por la respuesta que dio México a la Propuesta 187 de California. El cambio en cuanto al concepto de nacionalidad se vislumbró en 1995 cuando el congreso mexicano comenzó a analizar la propuesta de reformar la Constitución sobre la posibilidad de no perder la nacionalidad mexicana. La iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 1996 como Ley de Doble Nacionalidad, y para ello se reformaron los Artículos 30, 32 y 37, con lo cual se otorga a los mexicanos residentes en el extranjero, que hayan adquirido la nacionalidad de otro país, el derecho de conservar la nacionalidad mexicana.

Tres meses antes de la aprobación de la Propuesta 187 por el electorado de California, el subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Andrés Rozental, expresó la opinión de su gobierno en abierta y clara oposición a esta iniciativa. Éste dijo: "reconocemos la naturaleza doméstica del sos (Save Our State). Nosotros nos adherimos escrupulosamente al principio de no intervención en los asuntos internos de otros países. Pero en este caso, los mexicanos nos sentimos directamente afectados y nuestro gobierno no puede frenarse de expresar claramente su rechazo categórico y su compromiso a trabajar muy de cerca con todos aquellos que se oponen a derrotar la Propuesta 187".[20]

Lo inusitado de semejante declaración no era que el gobierno de México estuviera en desacuerdo con la propuesta en sí, ni que algún funcionario lo manifestara. Lo nuevo era que se expresara abiertamente en Estados Unidos, presentándose como la posición oficial del gobierno, y que éste se comprometiera a colaborar en una lucha partidista interna en otro país. De ahí que, si bien el gobierno mexicano aclararía después que no ofrecía apoyo económico sino moral a quienes se oponían a la 187, quedó claro que se había llegado a una interpretación diferente de lo que hasta el momento había significado la política de no intervención, ya que con ante-

[20] "Remarks by the Ambassador Andres Rozental, Deputy Foreign Minister of Mexico, on the Occasion of the Ceremony Awarding the Aguila Azteca to Luis Valdez and Baldemar Velazquez, Los Angeles, 13 August 1994", México [mimeo.].

rioridad el gobierno ni siquiera expresaba su opinión sobre proyectos legislativos estadounidenses en materia de migración.

Como era de esperarse, los promotores de la 187 no recibieron con beneplácito esta nueva actitud del gobierno de México. Rick Oltman, coordinador de la organización promotora de la campaña "Yes on 187", envió una carta al presidente Salinas quejándose amargamente de la "interferencia extranjera en nuestro proceso electoral", y agregó un argumento que podría haber manifestado cualquier político mexicano frente a Estados Unidos: "Constituye una amenaza a nuestra soberanía y no debe ser tolerada".[21] La respuesta del secretario Manuel Tello dejó claro que "los tiempos han cambiado".[22]

La derrota que sufrieron los mexicanos en California al aprobarse la Propuesta 187 puso al descubierto la problemática del bajo número de mexicanos naturalizados estadounidenses, ya que con ello perdían la nacionalidad mexicana. Meses después, se presentó en el congreso mexicano la iniciativa para no perder la nacionalidad mexicana, la cual permite que los mexicanos residentes legales que opten por la nacionalidad estadounidense sean tratados como mexicanos al estar en México.[23] Sin entrar en los pormenores de la propuesta, cabe subrayar que refleja finalmente la aceptación como un hecho, por parte de políticos mexicanos, de que muchos de sus connacionales se van a quedar de manera definitiva en Estados Unidos, aunque otros puedan naturalizarse como ciudadanos estadounidenses y regresar a México. Esta iniciativa también sugiere que algunos políticos mexicanos consideran aceptable que los emigrantes ejerzan cierta influencia en la vida política estadounidense.

Del diálogo a la colaboración sin concordancia

El análisis expuesto del nuevo activismo del gobierno de México en su política exterior y el desarrollo de un ambiente antiinmigratorio estadounidense nos obligan a plantear la paradoja que señalamos antes: una creciente colaboración bilateral en materia de migración que señala en un contexto difícil, contexto que en cualquier momento de los años setenta u

[21] Rick Oltman, "Carta dirigida al honorable Carlos Salinas de Gortari, Yes on 187-Save Our State", San Rafael, Calif., 22 de agosto de 1994 [mimeo.].

[22] Manuel Tello, carta dirigida a Mr. Rick Oltman, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 20 de septiembre de 1994 [mimeo.].

[23] La legalización mexicana también preve que se pueda recuperar la nacionalidad si se hubiese renunciado a ella para adquirir otra. Roberta Lajous, "Doble nacionalidad", en *Reforma*, 17 de abril de 1995, p. 8A.

ochenta habíamos calificado como poco favorable para la colaboración. Lo anterior nos lleva a analizar más cuidadosamente qué queremos decir cuando utilizamos los términos "colaboración bilateral" y "medidas unilaterales". Además, nos lleva a plantear la hipótesis de que la colaboración entre gobiernos puede surgir de las mismas situaciones conflictivas que se presentan en sus relaciones.

Si por "medidas unilaterales" entendemos las acciones que toma un gobierno sin coordinarlas con las medidas de otro, entonces tenemos que, en el caso de la migración de México a Estados Unidos, la norma ha sido que ambos gobiernos actúan unilateralmente. Pero cuando algunas personas —en general mexicanas— se quejan de que el gobierno del otro país actúa unilateralmente, por lo regular se tiene una idea más estrecha que la de la simple acción sin coordinación. La queja principal ha sido que se toman medidas no coordinadas que, además, persiguen fines políticos internos, y tienen o pueden tener efectos adversos en el exterior. Desde esta perspectiva, las acciones unilaterales de la política migratoria estadounidense son claras: la aprobación de la IRCA en 1986; la construcción de muros fronterizos, la utilización de personal militar de apoyo al control de la frontera; las operaciones de contención de entradas ilegales que empezaron en El Paso en 1993 y continúan en Arizona y California en 1994-1995; y la aprobación de la IIRIRA en 1996. Es claro cuál fue el cálculo político que ponderó estas medidas federales frente a las necesidades internas y las relaciones con el exterior: todas ellas se tomaron en Estados Unidos bajo el supuesto de que podían ayudar en cierta medida a detener el flujo de indocumentados y que serían recibidas favorablemente por una opinión pública politizada con un creciente sentimiento antiinmigratorio; se tomaron, asimismo, sabiendo que generarían fricciones con el gobierno de México.[24] La propuesta de la cuota que se buscaba cobrar por los cruces fronterizos se promovió en 1994 sabiendo también que generaría dificultades con México.[25] El gobierno estadounidense no parece haber

[24] Las fricciones iban más lejos de las preocupaciones inmediatas sobre los derechos humanos de los migrantes y la presión que estas medidas generan del lado mexicano de la frontera común. En el comunicado de prensa de la reunión celebrada el 4 de octubre de 1994 por el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Migratorios y Consulares de la Comisión Binacional, se señala que la delegación mexicana "dejó en claro que el inicio de un nuevo operativo de presencia reforzada en la frontera Tijuana/San Diego (Operación Portero) había tenido el inconveniente de alimentar y avivar más los argumentos de quienes apoyan la Propuesta SOS, cuyos términos son inaceptables para México".

[25] En la reunión del 14 de febrero de 1995 del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, la delegación mexicana manifestó su seria preocupación respecto a dicha propuesta, que se aplicaría a todos los cruces fronterizos, tanto peatonales como de vehículos, en las fronteras terrestres con Canadá y con México, y subrayó que tal medida sería perjudicial para las comunidades a ambos lados de la frontera, podría afectar a la industria

titubeado al adoptar medidas de control migratorio, ni tampoco al consentir las preocupaciones de la opinión pública con retórica y propuestas de endurecimiento, incluso cuando éstas parecieran exageradas a los propios ojos del gobierno de Clinton.

Conviene destacar además que, cuando Estados Unidos intensificó la *atención que daba al tema de la migración en las relaciones bilaterales*, predominó el enfoque del control migratorio. No obstante que el gobierno de México propuso tratar la migración en las discusiones iniciales sobre el TLC, la renuencia del gobierno estadounidense dio lugar a que no se incluyera en la agenda. Al inicio del gobierno del presidente Zedillo, durante las negociaciones sobre la garantía de los préstamos que se harían para estabilizar el peso mexicano en enero de 1995, el gobierno de Clinton solicitó incluso garantías en cuanto a que el gobierno mexicano aplicaría "mano dura" respecto a migración y narcotráfico (aunque no especificó cuáles debían ser tales "garantías").[26] En otras palabras, cuando surgió el tema de la migración en las discusiones bilaterales, no sorprendió que el gobierno estadounidense buscara la colaboración mexicana para resolver un problema, definido como interno, aún no resuelto por medidas unilaterales.

Por otra parte, si por "colaboración bilateral" entendemos un diálogo intergubernamental cuyo resultado es la coordinación de políticas, o incluso un gran esfuerzo de "administración de la interdependencia", entonces tenemos que en los últimos años se han dado nuevos intentos de colaboración bilateral en el tema migratorio y muchos esfuerzos que sí han logrado una colaboración *bilateral en otros ámbitos. Tal vez sea el TLC el* ejemplo más importante de ello, pero no se debe olvidar que lo antecedieron más de 40 acuerdos bilaterales firmados a partir de 1978. Tales acuerdos han sentado las bases para la coordinación de políticas en cuanto a desastres naturales (acuerdo del 15 de enero de 1980), intercambio de vehículos y aviones robados (15 de enero de 1981), distribución de frecuencias de radio y televisión en la frontera (18 de junio de 1982), uso de teléfonos celulares cerca de la frontera (12 de septiembre de 1988), exención de impuestos sobre ganancias de compañías de transporte internacional (7 de agosto de 1989), intercambio de información sobre ingresos e impuestos pagados por individuos sujetos a las leyes tributarias del otro país (9 de noviembre de 1989), control de narcóticos (23 de febrero de

turística y entorpecer los intercambios económicos y comerciales entre México y Estados Unidos. Véase "Comunicado conjunto" de ese grupo.

26 David Sanger, "US Seeks Mexican Steps in Bid to Aid Bailout Plan", en *The New York Times*, 26 de enero de 1995, p. 14 (A).

1989), promoción del turismo (3 de octubre de 1989), educación (8 de agosto de 1990), transporte transfronterizo por autobús (3 de diciembre de 1990), asistencia jurídica mutua (9 de diciembre de 1987) y modificación de un acuerdo de transporte aéreo (21 de noviembre de 1991). Se celebraron también varios acuerdos sobre derrames de petróleo y sustancias peligrosas en el mar (24 de julio de 1980), protección del ambiente en la frontera común (14 de agosto de 1983), salud pública, protección ambiental, contaminación atmosférica y desechos peligrosos en la frontera (18 de julio de 1985; 12 de noviembre de 1986; 29 de enero de 1987; 3 de octubre de 1989), financiamiento de obras públicas para la limpieza del río Bravo en la zona de Nuevo Laredo y Laredo (7 de agosto de 1989), tratamiento de aguas negras del río Tijuana (3 de octubre de 1989) y mejoramiento ambiental en la zona de la ciudad de México (3 de octubre de 1989). La lista anterior excluye los acuerdos que se celebraron, y otros que se intentó celebrar, en materia comercial y de inversión, los cuales culminaron con el TLC, que entró en vigor el 1o. de enero de 1994.

¿Qué evidencia tenemos de una creciente colaboración bilateral en el tema de la migración? En primera instancia, ambos gobiernos se consultan más que antes. El grado y la amplitud de las consultas de 1993, 1994 y 1995 se acercan a lo que observamos durante los años cincuenta, cuando los dos gobiernos administraban el reclutamiento de trabajadores agrícolas mexicanos e intentaban hacer frente a un flujo masivo de indocumentados por la frontera común. En segunda instancia, este patrón de consultas recurrentes ha contribuido a una leve redefinición de intereses, y plantea una posible convergencia que antes no hubiera podido darse en torno al tema. Los cambios radican, pues, en la expectativa de que habrá una mayor comunicación respecto a una mayor gama de temas, incluso cuando las políticas que se adopten no sean deseables para la otra parte, y en lo que parecen ser pequeños acercamientos en la definición de intereses nacionales en cuanto a la migración.

Lo interesante es subrayar que semejante colaboración no se ha visto imposibilitada por el ambiente antiinmigratorio estadounidense y que en cierta forma ha encontrado incluso un sostén en las diferencias entre las opiniones nacionales. De ahí que, aun cuando Estados Unidos tomó medidas unilaterales, como fueron la construcción de muros y el reforzamiento de la frontera común, permanecería la expectativa de que se generarían, en el corto plazo, consultas sustantivas al respecto. Existe también la impresión de que tal vez las medidas y la retórica del gobierno federal estadounidense fueron menos dañinas de lo que podría haberse esperado en el ambiente que prevalecía antes del TLC. Además, se han puesto en marcha nuevas actividades conjuntas en materia de migración. Como resultado de

un acuerdo tomado el 7 de marzo de 1994, instructores mexicanos participan en los programas de entrenamiento de la academia de la Patrulla Fronteriza, en Georgia. En esa ocasión se acordó también realizar un estudio binacional en torno al fenómeno de la migración con objeto de "establecer una base de trabajo común sobre la que se pueda mejorar la relación en materia de migración"[27] y "analizar el problema desde una perspectiva más objetiva y que conduzca a darle una solución efectiva".[28] El gobierno de Estados Unidos instó al de México a que enviara un representante al Comité Asesor Ciudadano del Servicio de Inmigración y Naturalización y a que "revisara los procedimientos para la atención de quejas por abusos cometidos por personal de migración estadounidense",[29] tema que ha preocupado a México desde hace décadas, pero que sólo hasta ahora parece tener una mejor respuesta por parte del gobierno de Estados Unidos.

La posible redefinición de intereses y la inesperada convergencia en el tema representan, habría que reconocerlo, una mera hipótesis de trabajo, derivada del hecho de que los resultados de las consultas han tenido una tendencia discernible. Entre estos resultados destacamos la decisión de realizar el mencionado estudio binacional, que podría identificar áreas para encontrar una definición común del problema migratorio. El estudio se inició en 1995 y por ahora no es posible pronosticar con confianza la magnitud de los efectos que tendrá en modificar el énfasis o incluso el contenido de las definiciones tradicionales de intereses nacionales en el tema de la migración, si bien no sorprenderían resultados modestos, pero positivos. El mero hecho de que se realice el estudio y de que se admita la posibilidad representa ya un avance en sí, tomando en cuenta el ambiente que prevalecía en las relaciones bilaterales hace unos años.

Los resultados de la reunión de Zacatecas de febrero de 1995 muestran algunos compromisos que no sorprenden ahora, pero que no se habrían podido esperar antes del TLC. Las delegaciones de ambos gobiernos acordaron "facilitar la migración documentada" y, de acuerdo con el espíritu del TLC, "explorar fórmulas para facilitar movimientos transfronterizos que promuevan actividades comerciales y económicas en ambos lados de la frontera". Encontramos también un primer intento del gobierno mexi-

[27] Gobiernos de México y de Estados Unidos de América, "Comunicado de prensa conjunto", Nuevo Laredo, 7 de marzo de 1994.

[28] Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Información, "XI Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos; comunicado de prensa", México, 9 de mayo 1994.

[29] "Comunicado conjunto: Reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares", Zacatecas, 14 de febrero de 1995.

cano por adoptar medidas que detengan la emigración de indocumentados, aunque no con métodos policiacos sino con programas de inversión pública y otros programas federales en las regiones con mayor índice de emigración.[30] Éste es un ejemplo importante de una pequeña modificación en la manera que el gobierno ha tratado el tema en la relación bilateral y, a su modo, sugiere una convergencia de intereses nacionales. Si bien no representa un compromiso de utilizar la fuerza o medidas policiacas para detener el flujo de indocumentados mexicanos al vecino país del norte, sí se trata de un intento de apoyar ese interés de Estados Unidos utilizando medidas que tal vez tengan pocas consecuencias inmediatas, pero que legitiman, al interior de México y por primera vez desde la época de los convenios de braceros, el interés estadounidense por controlar sus fronteras.

El acuerdo adoptado el 26 de septiembre de 1995 por el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Culturales de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, en el sentido de iniciar un programa piloto de repatriación voluntaria al interior del país que operaría en la región de San Diego, California, muestra un acuerdo de colaboración más en este marco de mayor bilateralismo (el programa incluye a migrantes mexicanos indocumentados que reincidan en su intento por cruzar la frontera y que acepten voluntariamente regresar a un punto cercano a su lugar de residencia, en vez de ser repatriados a una ciudad fronteriza. El costo de los viajes de repatriación será sufragado por el gobierno de Estados Unidos). Para ello, se acordó establecer un grupo de nivel técnico que defina los criterios y procedimientos de aplicación del programa y, una vez en marcha, darle un seguimiento para evaluar conjuntamente su desarrollo y resultados.[31] Los compromisos acordados para llevar a cabo el programa son: el derecho del gobierno de México a realizar invariablemente verificaciones consulares de los individuos deportables; el carácter estrictamente voluntario de la repatriación al interior; la intención de no desintegrar familias, aplicando el programa únicamente a varones solos y sobre todo reincidentes.[32] Los resultados de este acuerdo podrían ser negativos para el gobierno mexicano, pero en realidad muestran una vez más un esfuerzo por trabajar de manera conjunta y por llegar a resoluciones sin un costo significativo para ambas partes. Por otro lado, constituía un mensaje del gobierno de Clinton al electorado estadounidense en el sentido de que se

[30] *Ibid.*

[31] "Comunicado conjunto", Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Culturales, Washington, D. C., 26 de septiembre de 1995 [mimeo.]. Declaraciones del subsecretario de Relaciones Exteriores, Juan Rebolledo, a la prensa en "Programa piloto para repatriar a indocumentados", en *La Jornada*, 28 de septiembre de 1995.

[32] "México no buscó la presencia de Zedillo ante el Congreso de EU", en *Excélsior*, 29 de septiembre de 1995.

estaban tomando medidas encaminadas a controlar la migración de indocumentados, lo cual podría haberse interpretado como parte de la estrategia para la reelección de Clinton. Por primera vez desde hace algunos años, el gobierno de México ha aceptado, si bien tácitamente, medidas conjuntas como la repatriación de inmigrantes, cuyo propósito es desalentar la migración de indocumentados. Como respuesta al grave incidente ocurrido en Riverside, California, en abril de 1996, relacionado con las tremendas golpizas y hasta asesinatos de mexicanos por oficiales estadounidenses, el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares manifestó su preocupación con la firma de un Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos. En dicho acuerdo, las delegaciones se comprometieron a intensificar las acciones en contra de delincuentes y traficantes de migrantes, a planear y llevar a la práctica medidas para concientizar a la opinión pública sobre los derechos humanos de los emigrantes, y a contrarrestar actitudes discriminatorias.[33]

Aparentemente, el nuevo espíritu bilateral, resultado de los múltiples intercambios llevados a cabo durante los últimos años, conduce hacia una relación más cercana, no necesariamente más armoniosa, en materia de migración. Como podemos observar, la tendencia hacia la adopción de un "enfoque bilateral" no significa que ya se haya creado una situación en que ambos gobiernos estén totalmente de acuerdo en las cuestiones más espinosas del tema. A pesar de que hoy contamos con una nueva apertura hacia la consulta y la colaboración bilateral, no existe una muestra clara de una propensión hacia la armonía. No sorprende, pues, que los gobiernos de México y de Estados Unidos no hayan renunciado a su soberanía en el tema de la migración. Siguen en pie las alternativas de medidas unilaterales y ejemplos de ellas los hemos tenido incluso durante los meses recientes. Con todo, sí encontramos dos nuevos patrones: una mayor y más intensa consulta bilateral y nuevos intentos por coordinar políticas.

Consideraciones finales

El tema de la migración de mexicanos a Estados Unidos, sobre todo indocumentados, sigue siendo una cuestión escabrosa y difícil en las relaciones México-Estados Unidos. En los últimos años hemos observado

[33] Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, y Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos, XIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, México, 6 y 7 de mayo de 1996 [mimeo.].

algunos indicios de que ambos gobiernos buscan nuevas formas de tratar conjuntamente el tema e intentan coordinar políticas. ¿Cómo explicar y ponderar el hecho de que, aun cuando se han dado estos intentos, los resultados han sido más bien modestos?

Una cosa es la colaboración bilateral; otra, la concordancia. La colaboración sólo requiere que exista un interés en el diálogo y una voluntad política para coordinar políticas cuando existan objetivos compatibles concretos. La concordancia es una situación en la que, aunque existan diferencias de interés que exijan colaboración bilateral, el énfasis recae en la ampliación de beneficios mutuos, y no sólo en la reducción de costos nacionales (las dos políticas diferentes). Respecto al tema de la migración durante los años noventa, los gobiernos de México y Estados Unidos se han visto constantemente obligados a buscar formas de reducir los costos políticos internos que provocan los problemas migratorios. Lo anterior nos ha llevado a alcanzar resultados de colaboración modestos: a lo que podríamos calificar como "intentos" de colaboración.

Lo más visible de la relación bilateral son los intentos de colaboración, la mayor frecuencia de las consultas y las actividades conjuntas que implican bajos costos. Por otro lado, las múltiples reuniones en busca de nuevas fórmulas para tratar el tema, el envío de instructores mexicanos a la academia de la patrulla fronteriza, la creación de un grupo de académicos para el estudio binacional del fenómeno y los diversos actos de colaboración en la frontera son todas acciones modestas. La explicación de esta actividad bilateral parecería estar estrechamente vinculada a cuatro diferentes factores que han coincidido desde 1993. Como señalamos en este trabajo, el nuevo activismo del gobierno mexicano, que implicó el abandono de una aproximación pasiva y estrecha a Estados Unidos, también crea un nuevo ambiente para la colaboración bilateral. Un segundo factor sería la colaboración misma que se dio en otros ámbitos con la negociación del TLC. El tercero lo constituye el ambiente antiinmigratorio imperante en Estados Unidos, que se manifestó con la Propuesta 187, en California, y con el endurecimiento de la política migratoria federal en varios sentidos. El último factor, también importante, es el cambio de personal con la llegada del gobierno de Clinton. De hecho, la colaboración entre ejecutivos se ha facilitado por el hecho de que, por más distante que sea la posición de Clinton frente a la del gobierno de Zedillo, la perspectiva del congreso estadounidense y de algunos gobiernos estatales (por ejemplo, Pete Wilson, en California) están más lejos aún. Además, la comisionada del INS, Doris Meissner, ha venido buscando fórmulas de diálogo bilateral respecto a este tema desde años antes de ser asignada a su puesto.

Para explicar el alcance tan modesto que han tenido estos intentos de colaboración bilateral no es necesario ir muy lejos. Las visiones radicalmente opuestas del fenómeno que predominan en las opiniones públicas mexicana y estadounidense reflejan hasta cierto punto el consenso gubernamental de cada país, e influyen en él. El gobierno de México sigue preocupado por los efectos económicos que podría tener una migración masiva de retorno; véase su respuesta a las difíciles coyunturas que se iniciaron en 1995 y 1997. El interés del gobierno de México también se refleja en la posición defensiva que adopta frente al trato que se da al tema en los medios de comunicación estadounidenses. Además, el gobierno mexicano no ha cambiado de manera fundamental su posición respecto a qué medidas son aceptables en México para afrontar la emigración; no ha abandonado su postura tradicional de que cualquier medida policiaca sería violatoria del derecho constitucional de libre tránsito. Sin embargo, al aceptar en Zacatecas, en febrero de 1995, tomar medidas de inversión pública con el fin de reducir las presiones de la emigración, y al aceptar la repatriación en septiembre de 1995, se ha legitimado como asunto interno mexicano, por primera vez desde los convenios de braceros, el interés estadounidense por controlar sus fronteras.

Por su parle, el interés principal del gobierno de Estados Unidos sigue siendo reducir, a un bajo costo para la sociedad estadounidense, la migración de indocumentados. Hasta ahora, una apertura a la migración legal de mexicanos, temporal o definitiva, no se ve como alternativa viable, sino como un costo adicional. Durante este periodo de bilateralismo en tiempos difíciles, el gobierno estadounidense ha tomado ciertas medidas unilaterales de mediano costo para afrontar la inmigración indocumentada, a sabiendas de que repercutirían en la opinión pública mexicana, lo cual podría complicar la colaboración bilateral en materia de migración.

Cabe destacar el doble papel en relación con la situación conflictiva debido a la reacción mexicana ante el ambiente antiinmigratorio estadounidense. Por un lado, este conflicto parece haber cerrado el espacio político disponible para una mayor coordinación de las políticas mexicana y estadounidense. Esto no es nada nuevo; es el papel tradicional del conflicto entre ambas opiniones públicas. Pero el conflicto mismo dio cierto impulso al acercamiento bilateral. En parte debido al acercamiento ya existente por la negociación del TLC, en la que también se afrontaron dificultades con la opinión pública y, debido a que la visión del gobierno de Clinton modera en cierta medida la actitud predominante en Estados Unidos, los conflictos recientes no han envenenado el diálogo bilateral, sino que le han dado un nuevo impulso.

Cabe preguntarse si la cercanía que se obtuvo en la negociación de asuntos comerciales, financieros y ambientales se trasladará al tema de la migración. Ésta tiene su propia lógica, pero también lo tiene el nuevo enfoque de la administración de la interdependencia. Los acontecimientos en otros renglones de la relación bilateral han propiciado el diálogo sobre migración. Los acontecimientos posteriores al TLC han seguido una tendencia que apunta hacia mayores dificultades dentro y fuera del tema de la migración, especialmente en el ámbito de las reacciones de la opinión pública de uno de los países sobre las acciones tomadas por el gobierno del otro, y hacia frecuentes pero pequeños esfuerzos de coordinación de políticas. Éstos son los resultados de una colaboración sin concordancia.

La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior

*María Celia Toro**

La política contra las drogas: ¿cooperación o imposición?

En los últimos 10 años, los gobiernos mexicano y estadounidense firmaron más acuerdos bilaterales relativos al comercio ilegal de estupefacientes que en ninguna otra década. Todos se presentaron oficialmente como acuerdos *para cooperar y hacer más efectiva la lucha contra el narcotráfico.* En ningún otro momento de su historia dedicó el gobierno mexicano tantos recursos a destruir plantíos de mariguana y amapola, a detener el tráfico de cocaína y a sancionar a narcotraficantes como en los últimos dos lustros. ¿Cómo interpretar el empeño mexicano y la multiplicación de los acuerdos entre estos dos países para combatir el contrabando de estupefacientes? ¿Se trata, en efecto, de un ejemplo de cooperación bilateral?

Existen por lo menos dos grandes líneas de investigación que intentan explicar la racionalidad de estas múltiples negociaciones internacionales para combatir la producción ilegal y el contrabando de drogas. La primera, muy popular en la prensa de ambos países[1] pero también con importantes representantes en la literatura académica, es la que con ánimo

* Directora del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

[1] Juan David Lindau, "*Visiones del narcotráfico entre México y Estados Unidos en la prensa de los dos países*" [mimeografiado]. Véase también Juan David Lindau, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar", *Foro Internacional*, núm. 108 (abril-julio de 1987).

descriptivo podríamos llamar *escuela de la dominación*. De acuerdo con esta teoría, los acuerdos bilaterales no son más que una imposición estadounidense que en nada benefician a los mexicanos; la segunda es la de la interdependencia, enfoque que prácticamente dominó el estudio de las relaciones México-Estados Unidos en la década de los ochenta.[2] De acuerdo con este enfoque, la formalización de acuerdos bilaterales constituye una respuesta racional a la interdependencia de los mercados de drogas, frente a la imposibilidad de detener unilateralmente el comercio ilegal de estupefacientes. Lo que se busca en estas negociaciones es cooperar en la lucha contra el narcotráfico, en beneficio mutuo.

Ambas interpretaciones predicen o anticipan, de manera explícita o implícita, distintos escenarios de cooperación y conflicto. Me propongo en este ensayo evaluar estas dos hipótesis, la de la dominación y la de la interdependencia, y presentar otra hipótesis y un escenario alternativos.

Hipótesis de la dominación

La escuela de la dominación se cobija con frecuencia en un realismo ramplón que interpreta toda interacción entre México y Estados Unidos como el producto de la imposición del más fuerte. Quienes interpretan así la realidad sólo han visto en las relaciones internacionales de estos dos países exclusivamente un ejemplo del dominio estadounidense y de la subordinación mexicana.

En el mejor de los casos, este tipo de argumentación busca sustento empírico en la larga historia de presiones estadounidenses orientadas a obligar al gobierno de México a combatir en forma eficaz la siembra y el tráfico de drogas. El argumento está basado también en el supuesto de que México, al no tener un problema tan grave de consumo de mariguana, heroína y cocaína, en principio tendría poco interés en mantener un programa costoso de penalización a la producción y el comercio de estas drogas.[3] La proliferación de acuerdos bilaterales en la década de los ochenta es entonces el resultado de un aumento de las presiones estadounidenses

[2] Una interesante revisión de la literatura reciente sobre las relaciones entre estos dos países es la de Stephen P. Mumme, "Policy and Prescription in U.S.-Mexico Relations", *Latin American Research Review*, vol. XXV, núm. 3, 1990.

[3] Los historiadores fueron quizá los primeros en difundir esta interpretación y en analizar de forma sistemática la influencia estadounidense sobre la política antinarcóticos de México y de otros países de América Latina. Al respecto, la referencia obligada es el libro de William O. Walker III, *Drug Control in the Americas*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1981 y 1989 (edición revisada).

—que sin duda se incrementaron— y de una mayor debilidad o vulnerabilidad de México frente a su vecino —que también fue real durante la década de los ochenta—.

Naturalmente, esta literatura se apoya de manera casi exclusiva en las dos instancias de presión más conocidas, a saber: la Operación Interceptación 1969 y la Operación Interceptación 1985. En ambos casos, aunque por razones distintas, el gobierno estadounidense decidió detener prácticamente el tránsito de vehículos que ingresaban a Estados Unidos a través de su frontera sur durante algunos días, en 1969 con el propósito de obligar al gobierno de México a adoptar un programa más ambicioso de combate al narcotráfico,[4] y en 1985 para buscar la aprehensión de los responsables de la tortura y muerte del agente de la Drug Enforcement Administration (DEA), Enrique Camarena Salazar.[5]

Para la escuela de la dominación, hablar de cooperación bilateral con el fin de combatir el narcotráfico es un eufemismo fastidioso y engañosa retórica oficial; los acuerdos bilaterales son en realidad claudicaciones, prueba del escaso poder de México frente a Estados Unidos, situación que lo conduce a poner en práctica políticas que sólo benefician a los estadounidenses, porque a fin de cuentas, de acuerdo con esta versión, nosotros destruimos drogas a un alto costo para que ellos dejen de consumirlas.[6]

A pesar de su popularidad, esta hipótesis, que sostiene que unos mandan y otros obedecen, no resulta del todo convincente. No sólo existe una vasta literatura sobre la política exterior mexicana que registra las numerosas ocasiones en las cuales el gobierno mexicano ha podido mantener una política que no coincide plenamente con los intereses estadounidenses;[7]

4 Richard Craig, "Operation Intercept: The International Politics of Pressure", *Review of Politics*, vol. 42, núm. 4 (octubre de 1980).

5 Lindau, "Percepciones mexicanas de la política...".

6 Hay quienes piensan que esta desigualdad en la distribución de costos y beneficios no es estructural y que, por lo tanto, podría revertirse mediante una estrategia de negociación adecuada. véase, por ejemplo, Samuel I. del Villar, "Rethinking Hemispheric Antinarcotics Strategy and Security", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989; véase también, del mismo autor, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Gabriel Székely (ed.), *México-Estados Unidos 1985*, El Colegio de México, México, 1986, pp. 63-88.

7 Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976; y David Mares, "Mexico's Foreign Policy as a Middle Power: The Nicaragua Connection, 1884-1986", *Latin American Research Review*, vol. XXIII, núm. 3 (1988). Jorge I. Domínguez ha demostrado que países aún más pequeños, como Cuba, son capaces, si se lo proponen, de diseñar una política exterior autónoma y de avanzar sus intereses en el campo internacional. Véase Jorge I. Domínguez, *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1989.

aún más importante, el argumento de la subordinación sugiere que el gobierno mexicano no tiene interés en perseguir el narcotráfico.

No puede asegurarse, sin más, que el gobierno mexicano, libre de las famosas "presiones" del gobierno estadounidense, abandonaría los programas antinarcóticos. Más allá de los acuerdos bilaterales y de las acciones conjuntas para combatir el contrabando, sin duda está el interés del Estado mexicano, igual que el de cualquier otro, por detener el aumento de una actividad ilícita cuyo fortalecimiento deteriora no sólo la capacidad del Estado para imponer un mínimo de orden e impartir justicia, sino que erosiona su legitimidad como garante de la legalidad. La intensificación de las campañas antinarcóticos en México puede interpretarse simplemente como una respuesta obligada del Estado mexicano frente al crecimiento de un mercado ilícito: el de los estupefacientes, en su territorio.

Desde el punto de vista metodológico, como bien lo señaló Jorge I. Domínguez hace más de una década, identificar preferencias o presiones no equivale a demostrar su eficacia: es necesario relacionar los argumentos sobre el indudable poderío estadounidense con políticas o resultados concretos.[8] En efecto, pocas políticas han sido tan influidas por el gobierno del vecino país como la política mexicana contra las drogas, pero hay que explorar las fuentes, los mecanismos y las formas de dicha influencia, que no se reducen a la interrupción transitoria del paso en la frontera cada 16 años.

El gobierno mexicano decidió lanzar su gran campaña contra el narcotráfico en 1975, es decir, seis años después del famoso cierre de la frontera, y la DEA quedó tan poco satisfecha con la respuesta de la policía mexicana frente al asesinato de Camarena en 1985, que decidió lanzar su propia Operación Leyenda.[9] Es necesario mostrar, pues, que el gobierno mexicano en verdad modifica su política como resultado de las presiones estadounidenses. Este argumento, a pesar de sus debilidades teóricas y empíricas, tiene la virtud de señalar algo que los partidarios de la teoría de la interdependencia a menudo pasan por alto: la influencia singular del gobierno estadounidense sobre la organización del merca-

[8] Jorge I. Domínguez, "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970's", *Latin American Research Review*, vol. XIII, núm. 1, 1978, p. 99.

[9] Se llamó así al operativo que organizó la DEA para presentar ante la justicia estadounidense, por cualquier medio, a todos los presuntos responsables de haber participado en el asesinato del agente Camarena. Véase Andreas F. Lowenfeld, "Kidnapping by Government Order: A Follow-up Correspondence", *American Journal of International Law*, vol. 84, núm. 3 (julio de 1990).

do internacional de estupefacientes y sobre la política antinarcóticos de la mayoría de los países de América Latina.

Hipótesis de la interdependencia

El enfoque de la interdependencia, por el contrario, permite explicar las campañas mexicanas contra el narcotráfico y los acuerdos entre México y Estados Unidos como una política de cooperación con el vecino. En su versión más difundida y más útil, esta teoría interpreta la "interdependencia" a la manera de los economistas, es decir, como un fenómeno de variación casi simultánea, o por lo menos consecutiva, de variables similares en distintos países —casi siempre variables económicas—.[10] Los cambios en la política monetaria o comercial de un país (sobre todo si se trata de una nación poderosa, hecho que la teoría de la interdependencia nunca destaca suficientemente) afectan a otros países, independientemente de su voluntad y del propósito de esas políticas. La covariabilidad, como algunos llaman a este fenómeno,[11] abre la puerta u obliga a la cooperación intergubernamental para impedir efectos no deseados y aumentar la eficacia de las decisiones de gobierno; la creación de instituciones bilaterales o multilaterales, o simplemente la firma de acuerdos para "manejar la interdependencia", son vistas como una respuesta estatal deseable y conveniente frente a la imposibilidad para reducir de manera unilateral los costos de la integración mercantil. De ahí que la cooperación internacional sea una de las predicciones centrales de la teoría de la interdependencia.

Es evidente por qué esta teoría tuvo tantos partidarios entre los estudiosos de la relación México-Estados Unidos, tan conflictiva en la última década y durante la cual la dependencia mexicana frente a la Unión Americana aumentó notablemente. Entre los políticos mexicanos, iniciar un discurso sobre las relaciones internacionales de México con una frase alusiva a las realidades de la interdependencia no sólo representaba una forma de estar al día, sino también era una manera de deslegitimar acciones unilaterales del vecino y de explicar a la opinión pública mexicana las múltiples y necesarias negociaciones entre los gobiernos de estos dos países. La idea de la interdependencia resultaba útil, pues, para allanar el camino hacia un acercamiento formal con Estados Unidos: frente a la "interdependencia creciente", fácilmente identificable en el aumento de los

[10] Es ya clásico el planteamiento de Richard N. Cooper sobre la interdependencia económica y sus consecuencias para la política exterior; véase "Economic Interdependence and Foreign Policies in the 1970's", World Politics, vol. 24 (enero de 1972).

[11] David A. Baldwin, "Interdependence and Power: A Conceptual Analysis", International Organization, vol. 34, núm. 3 (otoño de 1980), p. 477.

intercambios económicos y en el mayor interés estadounidense por su vecino mexicano, no quedaba más que aprovechar la oportunidad mediante un hábil "manejo de la interdependencia".

La popularidad de la interdependencia como enfoque analítico también pudo tener su origen en los desatinos del enfoque de la dependencia y en las limitaciones de la teoría del realismo político para explicar la cooperación internacional o, si se prefiere, la proliferación de acuerdos intergubernamentales o la creación de instituciones internacionales. Para el realismo político la cooperación formal, es decir, los acuerdos explícitos y las instituciones internacionales que no reflejen la distribución del poder —las preferencias del más fuerte (que siempre tendrá que pagar para mantener dichas instituciones)— serán escasas o francamente marginales. Entre débiles y fuertes, la colaboración será aún más rara porque el país pequeño no cuenta con instrumentos para obligar al poderoso y, sin embargo, siempre podrá ser llamado a rendir cuentas sobre sus promesas de colaboración.[12] En todos los casos, el problema de las garantías, siempre presente donde no hay Estado, conspirará invariablemente contra la cooperación internacional. [13]

Por lo que se refiere al narcotráfico, la escuela de la interdependencia argumentó que la interacción evidente de la oferta y la demanda de drogas constituía una prueba de la interdependencia de los mercados de narcóticos, la cual se traducía además (o mejor dicho, debía traducirse) en una influencia mutua que ambos gobiernos habrían de reconocer e incorporar en sus políticas: "La oferta y la demanda son aspectos interrelacionados de un mismo mercado. Por lo tanto, los países productores y los consumidores deben compartir la responsabilidad de enfrentar el reto. Mientras los esfuerzos por controlar la oferta no se acompañen de esfuerzos por controlar la demanda, siempre habrá un... incentivo económico para producir drogas...[14]

[12] Stephen D. Krasner, "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990, pp. 45-51.

[13] Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *Internacional Organization*, vol. 42, núm. 3 (verano de 1988), pp. 485 y 497. Grieco analiza también el problema de las ganancias relativas como obstáculo para la cooperación internacional.

[14] Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, *The Challenge of Interdependence: Mexico and the United States*, University Press of America, Lanham, Maryland,1988, p. XIII. Existe versión en español.

La política exterior estadounidense de promoción de acuerdos internacionales para reducir la cantidad mundial de drogas que se producen y se exportan se justificó con un argumento similar, típico de la interdependencia, a saber: el gobierno de Estados Unidos no podía unilateralmente reducir la siembra de estupefacientes en otros países, ni impedir las exportaciones; tampoco podía, sin la ayuda de los países productores y exportadores, detener la importación ilícita. La política para reducir el consumo de drogas requería, en opinión del gobierno estadounidense, de la cooperación internacional.[15]

El gobierno mexicano, por su parte, también ha insistido en la colaboración —sobre todo en la necesidad de hacerla más equitativa— resaltando lo que hay en la política mexicana de "solidaridad con otros países" y señalando siempre que los países consumidores y "beneficiarios últimos" de las campañas de fiscalización mexicanas nunca han estado dispuestos a hacer un esfuerzo, equiparable con el de México, por reducir la farmacodependencia entre su población.

Cualquiera que fuese la definición política o la justificación teórica de la cooperación internacional para combatir el narcotráfico, la idea misma parecía chocar con la realidad de los crecientes conflictos bilaterales, del incontenible contrabando de drogas y de los escasos beneficios que el gobierno mexicano obtenía de su supuesta colaboración con Estados Unidos para reducir el comercio ilegal de estupefacientes.[16] Los partidarios de la teoría de la interdependencia se veían obligados a explicar por qué, a pesar de los esfuerzos mexicanos de cooperación, los conflictos bilaterales eran cada vez más frecuentes y más intensos. Se sostuvo incluso que si no se resolvían los conflictos relacionados con el narcotráfico, se ponía en riesgo todo el proceso de formalización de la integración económica entre México y Estados Unidos. El narcotráfico —en opinión de Reynolds y Wager— podía constituirse en el mayor impedimento para la integración económica entre estos dos países: "Una política antidrogas

[15] Las solicitudes estadounidenses de colaboración para reducir el contrabando de drogas procedente de México y de otros países se basan en la creencia de que si hay menos drogas disponibles en el mercado estadounidense, su consumo será menor.

[16] Se han escrito numerosos artículos documentando los costos crecientes de las campañas mexicanas contra los estupefacientes. Por citar sólo algunos ejemplos: Miguel Ruiz Cabañas, "Mexico's Permanent Campaign: Costs, Benefits, Implications", en Peter H. Smith (ed.), *Drug Policy in the Americas*, Westview Press, Boulder, 1992, pp. 151-162; Del Villar, "Rethinking Policy Hemispheric Antinarcotics..."; y María Celia Toro, "Are Mexican Drug Control Policies Exacerbating or Addressing the Country's Drug Problems?", ponencia presentada en LASA, Los Angeles, Calif., septiembre de 1992.

más agresiva por parte de México se está convirtiendo rápidamente en una condición *sine qua non* de cualquier acuerdo futuro con México".[17]

Casi sin excepción, en la literatura de la interdependencia se señaló que el origen del problema era el consumo ilimitado de estupefacientes en la Unión Americana; finalmente, el interés estadounidense por acabar con este hábito y la creencia de que México y otros países de América Latina podían influir, si de veras lo intentaban, sobre la conducta de los consumidores, era lo que explicaba la actitud cada vez más intolerante del gobierno de Estados Unidos frente a las ineficaces políticas antinarcóticos latinoamericanas.

Se argumentó hasta el cansancio que el consumo de drogas en Estados Unidos era la variable que explicaba tanto el aumento en la producción y la exportación de estupefacientes en México (y en otros países) como la incapacidad de estos países para acabar con el mercado ilegal de drogas: "El origen principal del problema de las drogas... es la presencia y el poder de los consumidores."[18]

Se insistió también en que, además de la persistencia del consumo y de la asimetría en los esfuerzos, el problema era de comunicación inadecuada y de incomprensión mutua. El gobierno mexicano debía conocer más a fondo el alcance de la preocupación norteamericana por el uso y el abuso de drogas, así como convencer al gobierno y a la opinión pública estadounidenses de la seriedad de las campañas mexicanas y de los costos de mantenerlas. El gobierno estadounidense, por su parte, tenía que mostrar un mínimo de reciprocidad atacando el consumo, abandonar su retórica agresiva —la de la "geografía de las culpas"[19]— y renunciar al uso creciente de instrumentos de presión que sólo exacerbaban los nacionalismos, como el ritual anual de la "certificación" (en el que se condicionaba la ayuda, los votos favorables en instituciones multilaterales de crédito y las preferencias comerciales a "una ayuda plena" en la lucha contra el narcotráfico) o las audiencias en el congreso estadounidense, en las que se evaluaba críticamente la política mexicana.

[17] Clark W. Reynolds y Stephen J. Wagel, "Integración económica de México y Estados Unidos. Implicaciones para la seguridad de ambos países", en Sergio Aguayo Quezada y Bluce Michael Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI, México, 1990, p 224. Véase también Riordan Roett, "Mexico and the United States: Managing the Relationship", en Riordan Roett (ed.), *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Westview Press, Boulder, 1988, p. 13.

[18] Peter H. Smith, "The Political Economy of Drugs: Conceptual Issues and Policy Options", en Smith (ed.), Drug Policy..., p. 2.

[19] Sergio García Ramírez, *El narcotráfico: un punto de vista mexicano*, Porrúa, México, 1989.

En todo caso, el gobierno de México debía entender su esfuerzo por impedir la exportación de estupefacientes como una colaboración necesaria con el gobierno del vecino, ya fuera por razones prácticas (la imposibilidad de detener sólo el contrabando) o por razones estratégicas, es decir, porque "conceder" en materia de drogas podía traer beneficios para México en negociaciones más importantes con Estados Unidos.[20]

A partir del supuesto de que ambos gobiernos pueden acabar con el narcotráfico mediante acciones conjuntas y políticas de penalización coordinadas, lo que resta es sumar esfuerzos nacionales y, si las circunstancias lo exigen, binacionales para destruir plantíos y desmantelar a los grupos de delincuentes que organizan el comercio ilegal. Planteada así, la predicción central de la teoría de la interdependencia era que si se sustituían las políticas unilaterales (es decir, la certificación de gobiernos, la mala prensa y el secuestro de nacionales) por políticas bilaterales (entendidas como acciones conjuntas) contra el narcotráfico y se lograba disminuir en forma sustancial el consumo de drogas en la Unión Americana, el problema del narcotráfico en la relación bilateral tendería a desaparecer. Dicho de otra manera, los partidarios de la teoría de la interdependencia anticipaban y recomendaban mayor cooperación entre México y Estados Unidos para combatir los delitos relacionados con la producción y el tráfico de estupefacientes.

Ambas predicciones parecieron cumplirse en la segunda mitad de la década de los ochenta. Hacia el final del decenio se había logrado por lo menos detener el aumento en el consumo de drogas en Estados Unidos y se habían registrado cifras sin precedentes en materia de erradicación de cultivos, consignación de drogas y detención de presuntos traficantes en México, en buena medida gracias a los programas conjuntos de las policías mexicana y estadounidense. Sin embargo, el narcotráfico se fortaleció y los conflictos bilaterales persistieron o incluso se agravaron.[21]

La hipótesis de que la expansión de la producción y el contrabando de narcóticos en México (y en otros países de América Latina) era el resulta-

[20] Ésta es una creencia muy común entre funcionarios públicos mexicanos; sin embargo, rara vez se demuestra que perseguir el contrabando de estupefacientes con mayor ahínco se traduzca en ventajas concretas en otros aspectos de la relación bilateral. Jorge Chabat señala que el conflicto bilateral, a propósito del narcotráfico, no necesariamente impide lograr acuerdos en otros asuntos ni está relacionado de manera directa con la cantidad de drogas que se exportan. Véase Jorge Chabat, "Drugtrafficking in the U. S.-Mexican Relationship: What You See Is What You Get", Miami, Florida, septiembre de 1992 [mimeografiado].

[21] María Celia Toro, *Mexico's "War" or Drugs: Causes and Consequences*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1995.

do del aumento en el consumo estadounidense de mariguana, heroína y cocaína tenía que enfrentarse al hecho de que en la segunda mitad del decenio de los ochenta, el consumo de drogas en Estados Unidos disminuyó 45%: el número de consumidores regulares de drogas ilícitas bajó de aproximadamente 23 millones en 1985 a 12.9 millones en 1990.[22] El consumo de mariguana alcanzó su nivel más alto hacia el final de la década de los setenta y fue disminuyendo gradualmente a lo largo de los ochenta.[23] El número, relativamente pequeño, de adictos a la heroína era el mismo en 1975 que en 1990 e incluso el consumo de cocaína, que tanta preocupación causó en Estados Unidos a mediados de los ochenta, empezó a disminuir hacia el final de la década.[24] Aunque la actitud de amplios sectores de la sociedad estadounidense frente al consumo de drogas se haya modificado en los ochenta[25] y haya influido sobre la política estadounidense, las variaciones en el consumo *per se* no explican por completo el crecimiento espectacular del narcotráfico en ese periodo.

Los llamados a la colaboración suponen además, erróneamente, que el gobierno de México tiene la capacidad para influir sobre el mercado estadounidense de drogas, hipótesis que ha sido teóricamente rebatida,[26] y que la evidencia tampoco parece validar. La capacidad del gobierno estadounidense para influir sobre las magnitudes del contrabando y sobre sus rutas no puede compararse con la de ningún otro país, es decir, no todos los gobiernos pueden modificar con la misma eficacia el mercado ilícito de estupefacientes. Si pensamos que uno de los objetivos inmediatos de la política antinarcóticos del país norteño es aumentar el precio de las drogas para reducir el consumo, no queda duda de que las agencias estadounidenses responsables de suprimir el tráfico tienen una capacidad

22 Smitn, "The Political Economy...", p. 3.

23 Blanken, "Changing Patterns of Drug Abuse in the United States", en Guadalupe González y Marta Tienda (eds.), T*he Drug Connection in U. S.-Mexican Relations*, Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, UCSI, San Diego,1989, p.23.

24 El verdadero aumento en la prevalecencia del consumo de cocaína ocurrió también en la década de los setenta, aunque el consumo del "crack" en los ochenta condujo a un aumento alarmante en el número de urgencias médicas y muertes por abuso de cocaína. *Ibid.*

25 Un análisis de estas actitudes aparece en David F. Musto, "Patterns in U. S. Drug Abuse and Response", Smith, *Drug Policy...*

26 Quienes se interesan por el análisis económico de este mercado clandestino han concluido que la cooperación que Estados Unidos espera de los países productores y de tránsito es imposible. Atacar la siembra y la exportación de drogas en México nunca podrá influir sobre el precio de las drogas en el mercado norteamericano, porque el precio de las drogas mexicanas representa una parte mínima del precio final al consumidor en la Unión Americana. Peter Reuter, "Can the Borders Be Sealed?", *The Public Interest* (verano de 1988); del mismo autor, "Eternal Hope: America's Quest for Narcotics Control", *The Public Interest*, núm. 79 (primavera de 1985).

mucho mayor para aumentar los precios (de importación y al menudeo) que todos los países de América Latina juntos. En esta asimetría innegable, y en sus consecuencias para América Latina, se demuestra la vulnerabilidad de dichos países frente a un aumento en los precios de las drogas en Estados Unidos.[27]

Resulta por lo tanto más fructífero señalar esta vulnerabilidad —la del mercado mexicano frente a variaciones en los precios de importación estadounidenses o frente a un aumento en el riesgo de introducir drogas ilegalmente al mercado del país vecino— que pensar que el problema es el de la interdependencia derivada de aumentos en el consumo estadounidense de drogas y su impacto en la producción y el tráfico de drogas en México. En comparación con la prohibición misma y con el endurecimiento de las políticas de fiscalización en Estados Unidos, las variaciones en el consumo de mariguana, heroína y cocaína afectan poco las dimensiones y la organización del mercado mexicano de drogas.

En Estados Unidos la existencia de la teoría de la interdependencia fue fugaz y pronto derivó en un programa de investigación —el del "neoliberalismo institucional"—, orientado fundamentalmente a explicar la creación e influencia de las instituciones internacionales como mecanismos que facilitan la cooperación entre gobiernos.[28] La utilidad de este enfoque aún está por demostrarse para el caso de las relaciones bilaterales, pues la teoría se orienta sobre todo a tratar de explicar la cooperación multilateral (con frecuencia denominada *acción colectiva)* en ausencia de un poder hegemónico. No debe extrañarnos entonces que la mayor parte de la literatura reciente sobre cooperación internacional se concentre en estudiar casos de colaboración multilateral, más que bilateral.[29]

27 Vale la pena recordar que el precio de importación —o sea el pagado por los mayoristas en Estados Unidos a los exportadores latinoamericanos— es el que influye más sobre la cantidad de drogas enviadas al mercado estadounidense, aunque la participación de mexicanos y colombianos en la distribución de drogas en Estados Unidos vaya en aumento.

28 Grieco, "Anarchy and the Limits...", pp. 492-495. Un programa de investigación paralelo, o más bien preámbulo del enfoque institucional, es el de los regímenes internacionales. Ethan Nadelmann sostiene, por ejemplo, que la política exterior estadounidense orientada a lograr la cooperación de numerosos países en la lucha contra el narcotráfico puede interpretarse como un intento por crear un "régimen internacional de prohibición". Dicho régimen tendría muy pocas posibilidades de éxito, en opinión de Nadelmann, porque no está basado en un consenso moral contra el consumo, la producción y el comercio de drogas. Véase Ethan A. Nadelmann, "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society", *International Organization*, vol. 44, núm. 4 (otoño de 1990).

29 Una revisión sintética de la literatura sobre cooperación aparece en Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton University Press, Princeton, 1992, pp. 7-9.

La política mexicana como instrumento de política exterior

En lo que resta de este ensayo me propongo explorar otra hipótesis, que vería en los acuerdos bilaterales para combatir el contrabando de drogas en los ochenta un intento de México por contener una política estadounidense que parecía no encontrar ningún límite en su afán de perseguir narcotraficantes tanto dentro como fuera de Estados Unidos. Así, aunque ineludiblemente atados a la política estadounidense, ni los programas mexicanos de la última década ni los acuerdos bilaterales para combatir el narcotráfico pueden interpretarse como un clásico ejemplo de cooperación, ni tampoco como el resultado de una mera imposición estadounidense.

Esta interpretación alternativa no supone que toda negociación internacional sea una forma de colaboración o una manera de compensar fallas del mercado que impiden la acción colectiva; en cambio, supone que todo gobierno se preocupa por preservar o aumentar sus márgenes de maniobra y por mantener su autonomía, y que esos intereses se reflejan en toda negociación entre gobiernos. Todo acuerdo internacional es entonces un ejercicio del poder, un ejemplo de la diplomacia en acción.

Voy a soslayar aqui los imperativos de la política interna, que obligan al Estado a preocuparse por la estabilidad y la legalidad y que, sin duda, explican la urgencia mexicana por detener el crecimiento del mercado ilícito de narcóticos en la década de los ochenta, razón que, sin embargo, no explica la urgencia por llegar a un acuerdo con los estadounidenses sobre la mejor forma de hacerlo.

Por mucho tiempo, el programa internacional del gobierno de Estados Unidos para combatir el narcotráfico estuvo basado en un diagnóstico que subrayaba, al mismo tiempo, la falta de interés de gobiernos como el de México por contribuir a resolver un problema de salud pública estadounidense, y las debilidades técnicas e institucionales de esos gobiernos para hacer efectiva la prohibición del cultivo, la manufactura y la exportación de estupefacientes al mercado estadounidense. Con base en este diagnóstico de ausencia de un claro interés y de debilidades estatales, el gobierno estadounidense diseñó durante la década de los setenta distintos programas de cooperación (y recurrió a algunos más viejos) que contemplaban la asistencia económica y técnica, el intercambio de información o de inteligencia policial, y el adiestramiento de policías especializados en la persecución del narcotráfico.

En esta lógica, los gobiernos mexicano y estadounidense firmaron, sobre todo a partir de 1974 y 1975, decenas de acuerdos (en realidad "cartas

de entendimiento") para tramitar dicha ayuda; acuerdos que se refrendaron y se mantuvieron en vigor durante toda la década de los ochenta.[30] El gobierno mexicano aceptó esta ayuda, que había solicitado inútilmente desde fines de la década de los años sesenta, convencido de que facilitaría la consecución de sus propios e inaplazables objetivos: limitar el poder de algunas organizaciones de narcotraficantes en distintas regiones del país, y validar su política de prohibición del cultivo en amplias extensiones del territorio sembradas de mariguana y amapola. La erradicación de estos cultivos en México requería un cambio tecnológico en favor de la aspersión aérea de herbicidas. El programa bilateral incluía apoyo financiero estadounidense, equipo técnico (helicópteros y aparatos para la detección aérea de sembradíos), adiestramiento de pilotos y policías mexicanos, e intercambio de información entre la policía judicial mexicana y la DEA.[31]

El éxito del programa, fundamentalmente la aspersión aérea de herbicidas sobre los cultivos de mariguana y amapola, y el desmembramiento de redes de narcotraficantes, fue inusitado en términos de la aprehensión de traficantes, la extensión del territorio fumigado, el número de plantíos destruidos y la disminución relativa de la heroína y la mariguana mexicanas en el mercado estadounidense. Ambos gobiernos presentaron estos resultados como un "ejemplo de cooperación bilateral".[32]

Desde mediados de los años ochenta, en un intento desesperado —y a la postre fallido— por impedir que los traficantes de cocaína se desplazaran a territorio mexicano, se renovaron y actualizaron los convenios bilalerales de la década anterior. El gobierno mexicano adquirió entonces un nuevo equipo de radares para mejorar la vigilancia de su frontera sur (con Guatemala y Belice) y los gobiernos mexicano y estadounidense reorganizaron el intercambio de inteligencia policial. El programa bilateral de interceptación aérea de cocaína en la frontera México-Estados Unidos (conocido como Northem Border Response Force) resultó en la consignación anual de más de 40 toneladas de cocaína a partir de 1989, cantidad considerable si se compara con las cifras de cocaína asegurada entre 1982 y 1984, que nunca rebasaron los 750 kilogramos.[33]

30 El gobierno mexicano decidió renunciar en 1992 a la ayuda financiera estadounidense, que entre 1985 y 1990 fue similar en el monto a la recibida durante la segunda mitad de la década de los setenta, es decir, de alrededor de 14 millones de dólares anuales.

31 James van Wert, "U. S.-Mexican Aerial Opium Eradication Program: A Summative Evaluation", tesis de doctorado, University of Southern California, diciembre de 1982.

32 Richard Craig, "Operation Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (agosto de 1980).

33 Estas cifras son las que aparecen en los informes presidenciales mexicanos.

La firma y proliferación de estos acuerdos bilaterales es congruente tanto con la hipótesis de la imposición como con la de la interdependencia. Pero esta larga lista de convenios no da cuenta de las negociaciones más importantes entre el gobierno mexicano y el estadounidense para detener el contrabando de drogas, que siempre han girado en torno a la presencia de la DEA en México. Por debilidad o por conveniencia, el gobierno mexicano ha tenido que lidiar con la presencia de esta policía antidrogas estadounidense, que ha terminado por constituirse en un poder paralelo y, en ocasiones superior, al de la policía mexicana. El desplazamiento de fuerzas policiales al exterior, fundamentalmente la DEA y el Federal Bureau of Investigations (FBI), constituye la parte medular de la política exterior de Estados Unidos contra el narcotráfico y la que finalmente explica el interés del Estado mexicano por suscribir acuerdos de colaboración que, además de hacer más efectiva la persecución de narcotraficantes, establezcan también las modalidades y los límites a la participación de los agentes estadounidenses en la ejecución de las campañas mexicanas contra los estupefacientes.

Este interés del Estado mexicano por preservar su derecho exclusivo a impartir justicia en territorio nacional se refleja con mayor claridad en los acuerdos más recientes y en aquellos que el gobierno mexicano se rehusó, en numerosas ocasiones, a firmar. La negativa mexicana a suscribir acuerdos para formar equipos binacionales destinados a la persecución conjunta *(joint task forces),* para crear una patrulla fronteriza binacional y para autorizar la llamada "persecución en caliente" en ambos territorios —propuestas que a juicio del gobierno de Estados Unidos harían más efectiva la persecución del contrabando—[34] es muestra del interés del gobierno mexicano por establecer con claridad los límites a toda forma de colaboración policial que ponga en riesgo la autonomía de los programas nacionales y, sobre todo, la soberanía del poder judicial.

El establecimiento en jurisdicción mexicana de estas fuerzas de seguridad estadounidenses, encargadas de averiguar cómo se organiza la exportación ilegal de drogas en México (y en muchos otros países), explica por qué la cooperación bilateral para combatir el narcotráfico no puede ser vista como un asunto meramente técnico y por qué esa colaboración se orienta siempre, desde la perspectiva mexicana, a refrendar jurisdicciones nacionales.

El cambio en la política estadounidense durante la década de los ochenta agudizó los conflictos bilaterales que invariablemente surgieron a propó-

[34] Véase Sergio García Ramírez, *El narcotráfico: un punto de vista mexicano.*

sito de las actividades de los agentes de la DEA en México, y contribuyó al aumento del narcotráfico en el continente. El ambicioso programa del Partido Republicano de interceptación de drogas en tránsito logró, en un esfuerzo sin precedentes por detener el ingreso ilegal de estupefacientes a territorio estadounidense, afectar el mercado internacional de narcóticos en su conjunto.[35] Al aumentar, de manera extraordinaria, el precio de las drogas en las fronteras de Estados Unidos (es decir, el precio de importación), los estadounidenses crearon, en su afán de encarecer las drogas para abatir el consumo, un incentivo de tal magnitud para el envío de drogas a su territorio (sobre todo cocaína y mariguana) que los gobiernos de América Latina no pudieron contrarrestarlo.[36]

Equipado, como tantos otros países de América Latina, con un débil sistema de impartición de justicia y con una policía y un ejército igualmente mal dispuestos para impedir el trafico ilegal de estupefacientes, el gobierno de México no tuvo la capacidad para hacer frente al espectacular crecimiento en la producción y la exportación de drogas.[37]

Más allá del problema interno, manifiesto en el saldo inusitado de corrupción de autoridades y de violencia, el gobierno mexicano tuvo que reconsiderar su política antinarcóticos para lidiar también con lo que algunos autores llamaron la "americanización" de la persecución de traficantes en América Latina;[38] junto con el agresivo programa de interceptación del contrabando en sus fronteras, éste fue el otro gran cambio en la política antidrogas de Estados Unidos en los ochenta.

No sólo se fortaleció a la DEA, la agencia policial más importante encargada de perseguir el narcotráfico, con un elevado presupuesto (considerablemente superior al de cualquier departamento de procuración de justicia latinoamericano), sino también se le allanó el camino para que

[35] La vigilancia policial estadounidense se concentró primero en la península de Florida y después en la frontera México-Estados Unidos. El presupuesto gubernamental asignado fue cuantioso: para 1992 ya rebasaba los 10 mil millones de dólares.

[36] De acuerdo con Reuter y Ronfeldt, quienes presentan las estimaciones más conservadoras, exportar cocaína desde México en 1988 podía retribuir una ganancia (*tansshipment margin*) de 4 mil dólares por kilogramo. Peter Reuter y David Ronreldt, "Quest for Integrity: The Mexican-U. S. Drug Issue in the 1980's", A Rand Note (N-3266-USDP), Rand, Santa Mónica, Calif., 1992, p. 8, nota al pie de página.

[37] México se convierte, a partir de 1984-1985, en un importante lugar de tránsito de cocaína (hoy día el más importante) y vuelve a ocupar los primeros lugares entre los países productores y exportadores de mariguana y amapola en América Latina.

[38] Véase Bruce Bagley, "Colombia and the War on Drugs", *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 1 (otoño de 1988). La intensificación de las campañas contra el narcotráfico en México, a partir de 1986-1987, también estaba orientada a contrarrestar esta política estadounidense.

actuara con mayor libertad en otros países. Se aprobó, por ejemplo, una legislación (la Ley Antidrogas de 1986)[39] que permitía la aplicación extraterritorial de las leyes antinarcóticos estadounidenses.[40] Más importante que la ley, fue su aplicación y las interpretaciones de los tribunales estadounidenses, influidas quizá por el clima político propicio que generaba la retórica de la "guerra contra las drogas" en dicho país.

La nueva política exterior estadounidense obedecía en parte a un nuevo diagnóstico sobre la naturaleza del problema: la imposibilidad de acabar con el narcotráfico no se debía ya a la falta de interés ni a las insuficiencias técnicas, sino a la fácil y generalizada corrupción de las autoridades.[41] Decidido a hacerle frente a este problema, que de ninguna manera era nuevo,[42] el gobierno de Estados Unidos asumió una actitud más laxa en cuanto al respeto por las jurisdicciones nacionales.

En este marco, más permisivo, los agentes antinarcóticos de la Unión Americana recurrieron cada vez más, en la segunda mitad de la década de los ochenta, al trabajo por su cuenta.[43] La actuación de agentes de la DEA al margen de las legislaciones nacionales, y a veces sin la autorización de las autoridades responsables, generó conflictos muy serios entre México y Estados Unidos. Como parte de la famosa Operación Leyenda,[44] Verdugo Urquídez y Álvarez Machàin fueron secuestrados en México en 1986 y en 1990, respectivamente, y presentados ante las cortes estadounidenses por su supuesta complicidad en la tortura y muerte del agente Camarena. El gobierno mexicano protestó por el secuestro de sus nacionales, señaló la violación por parte de la DEA del tratado de extradición ratificado por los dos países en 1978 y exigió la repatriación inmediata. En el caso de Verdugo Urquídez, las cortes estadounidenses decidieron que no tenían

39 Congress, Anti-Drug Abuse Act of 1986, 99th Cong., 2nd sess., Public Law 99-570, H.R. 5484, octubre de 1986. En esta ley se tipifica como delito la manufactura y la distribución de drogas —dondequiera que se lleven a cabo— que tengan como destino final el mercado de Estados Unidos.

40 El mejor estudio sobre la internacionalización de la policía estadounidense es el de Ethan A. Nadelmann, *Cops Across Borders: The Internationalization of U. S. Criminal Law Enforcement*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 1993.

41 Reuter y Ronfeldt, "Quest for Integrity...".

42 Un fascinante relato de cómo resolvía la DEA, en la práctica el problema de la corrupción de policías y otras autoridades en décadas anteriores aparece en Nadelmann, *Cops Across Borders...*

43 Andreas F. Lowenfeld, "U. S. Law Enforcement Abroad: The Constitution and International Law, Continued", *American Journal of International Law*, vol. 84, núm. 2 (abril de 1990), p. 483.

44 Véase la nota 9.

jurisdicción sobre el caso, en vista de que, en efecto, el secuestro violaba el tratado de extradición entre México y Estados Unidos; por consiguiente, Verdugo Urquídez fue repatriado. En el caso de Álvarez Macháin, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos estableció que la forma en que se trasladaba a presuntos delincuentes desde otro país no limitaba la jurisdicción de los tribunales estadounidenses sobre el caso en cuestión y que el tratado de extradición vigente no prohibía de manera explícita los secuestros.[45]

El gobierno mexicano interpretó esta nueva política como una extensión inaceptable de la justicia estadounidense y buscó disuadir a este gobierno, mediante la negociación de nuevos acuerdos, de que incurriera en prácticas contrarias al derecho internacional y violatorias de acuerdos bilaterales previos. De esta manera, hacia finales de los ochenta, la firma de tratados relativos a la asistencia jurídica mutua y a la prohibición de secuestros transfronterizos, así como la renegociación, al parecer informal, de las actividades de la DEA en México, no sólo reflejaron la voluntad de ambos gobiernos por hacer más efectiva la persecución del narcotráfico, sino también fueron una respuesta, junto con la intensificación de las campañas en México, al giro radical en la política antidrogas estadounidense, que obligó a muchos países de América Latina a reconsiderar sus políticas antinarcóticos y su relación con Estados Unidos en materia de narcotráfico.

Es, pues, con la intención explícita de hacer frente a una política que en la práctica representaba un abandono de los esquemas de cooperación tradicionales, como el gobierno mexicano inició la negociación en 1987 del Tratado de Cooperación entre Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua (en vigor a partir de mayo de 1991) y firmó en noviembre de 1994 el Tratado entre el Gobierno de Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Estados Unidos de América para Prohibir los Secuestros Transfronterizos, que constituye una revisión del Tratado de Extradición México-Estadounidense de 1978.

El objetivo de estos dos tratados, como el de tantos otros, era marcar nuevamente los límites a las jurisdicciones nacionales en el ámbito de la aplicación de las leyes y de la justicia en materia penal. En el primero se establece como propósito "prestarse asistencia jurídica mutua ... dentro de los límites de las disposiciones de sus respectivos ordenamientos le-

[45] Álvarez Macháin fue exonerado finalmente en enero de 1993. Un análisis de ésta y otras decisiones de la Suprema Corte y de las protestas de varios de sus miembros aparece en Lowenfeld, "U. S. Law Enforcement..." y "Still More on Kidnapping", *American Journal of International Law*, vol. 85, núm. 4 (octubre de 1991).

gales internos". El énfasis en la necesidad de respetar las soberanías es claro: "Este tratado no faculta a las autoridades de una de las partes a emprender, en la jurisdicción territorial de la otra, el ejercicio o el desempeño de funciones cuya jurisdicción o competencia estén exclusivamente reservadas a las autoridades de esa otra parte..."[46] En el tratado sobre secuestros transfronterizos, ambos gobiernos reconocieron que aquéllos son delitos que dan lugar a extradición y reafirman su compromiso de "mejorar la cooperación en lo relativo a la aplicación de las leyes, dentro de un espíritu de respeto a la soberanía de cada uno". Este tratado —cuya ratificación aún está pendiente— prohíbe expresamente en el Artículo 2o. los secuestros transfronterizos, es decir, el traslado de individuos de un territorio a otro por la fuerza y por agentes gubernamentales o por individuos particulares que actúan bajo la dirección de tales agentes.[47]

No es fácil evaluar la eficacia de esta estrategia de política exterior que busca, mediante la formalización de un acuerdo, obligar a la contraparte a aceptar compromisos que preferiría no asumir. Pero se trata de una estrategia que sin duda aumenta los costos para el país más poderoso de mantener las políticas identificadas como contrarias a sus intereses nacionales por el país que se encuentra en una situación de desventaja, y que dieron origen a dichos acuerdos.[48] La posibilidad de crear un mecanismo que obligue o comprometa a otros (lo que Grieco llama *binding mechanism*)[49] depende en gran medida de la voluntad negociadora del más fuerte.

Conclusiones

Como toda hipótesis, la que interpreta los acuerdos bilaterales firmados por el gobierno mexicano para combatir el narcotráfico como un

[46] "Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua", artículo 1, Alcance del Tratado, apartado 2.

[47] Se excluyen desde luego las deportaciones o expulsiones realizadas de conformidad con leyes migratorias. Véase el artículo 3, apartado 2, del Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Prohibir los Secuestros Transfronterizos.

[48] Desde el punto de vista mexicano, la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos puede interpretarse también como un esfuerzo del gobierno de México por modificar la política comercial de protección del gobierno estadounidense.

[49] Grieco recurre a esta idea para explicar el acercamiento franco-alemán de los últimos años. Joseph M. Grieco, "State Interests and International Rule Trajectories: The Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union" [mimeografiado], diciembre de 1992. Reflexionando sobre las recientes relaciones México-Estados Unidos, Gourevitch sostiene que México y Canadá pueden encontrar salida al problema de la desigualdad si "negocia[n] los términos de la relación económica, a fin de que se pueda obligar a la

instrumento de política exterior permite anticipar también distintas posibilidades de cooperación y conflicto.

Por lo que respecta a la cooperación formal, es posible que sigan negociándose acuerdos, no muy distintos de los anteriores, con la intención de cerrar el paso, en forma más eficaz, al narcotráfico. En cuanto a la cooperación sustantiva, ninguno de los dos gobiernos tiene posibilidades de lograr sus objetivos con las políticas vigentes y mediante mayor cooperación bilateral. Los límites de la política punitiva son, hoy día, muy claros y no se explican por la falta de colaboración entre gobiernos. El hecho de que las políticas de fiscalización no hayan rendido los beneficios que los estadounidenses esperaban —es decir, reducir en forma importante el comercio ilegal de drogas y, en consecuencia, el consumo— se explica por las limitaciones de la política misma que, contrario a su objetivo de desalentar el narcotráfico, lo ha alentado.

Por lo que se refiere a las posibilidades de conflicto, la variable fundamental es la política estadounidense relativa a la aplicación extraterritorial de sus leyes. En la medida en que el gobierno de Estados Unidos decida respetar las jurisdicciones nacionales en materia de procuración de justicia, el conflicto tenderá a disminuir, independientemente de los aumentos en la exportación mexicana de drogas, de las variaciones en el consumo de drogas en la Unión Americana y de la multiplicación de acuerdos para agilizar la asistencia jurídica entre países o para hacer más eficaz la colaboración entre policías.

Negociar acuerdos para obtener un compromiso explícito por parte del gobierno de Estados Unidos no resuelve todos los problemas ni evita el surgimiento de conflictos, pero puede, en rigor, ser una estrategia adecuada para compensar la debilidad relativa frente a un vecino que ha decidido extender su brazo justiciero más allá de sus fronteras. Por lo tanto, es probable que toda acción estadounidense que el gobierno mexicano interprete como violación de su soberanía genere la misma respuesta: la negociación de nuevos acuerdos para refrendarla.

Unión Americana a cumplir ciertos requisitos para que ya no tome acciones unilaterales que afecten al país más débil". Véase Peter Gourevitch, "Cooperación y conflicto en la incertidumbre: la relación entre Estados Unidos y México en los años noventa", en Soledad Loaeza (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México, 1994, p. 79.



El presidente Carlos Salinas de Gorari durante la ceremonia de entrega de la condecoración del Águila Azteca a Gloria Morales y Raúl Yzaguirre, dos personalidades de la comunidad chicana (23 de febrero de 1993).



Encuentro en Washington entre los presidentes de México y Estados Unidos, Ernesto Zedillo Ponce de León y William Clinton.



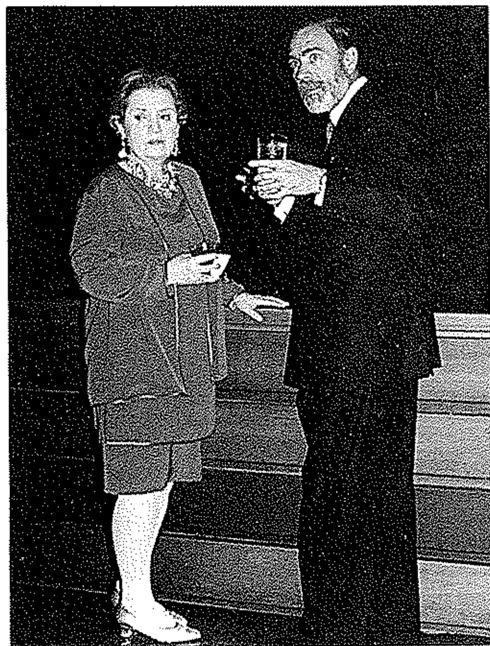
El presidente Ernesto Zedillo flanqueado por José Ángel Gurría y George W. Bush, gobernador de Texas.



El secretario Fernando Solana y el secretario de Estado estadounidense, Warren Christopher.



El director de la Oficina Nacional de Políticas para el Control de las Drogas del gobierno de Estados Unidos, Barry, McCaffrey y el secretario José Ángel Gurría, durante una reunión del grupo de contacto de alto nivel entre México y Estados Unidos.



La secretaria de Estado de Estados Unidos, Madeleine Albright y el canciller José Ángel Gurría durante uno de los recesos de trabajo de la Décima Cuarta Comisión Binacional México-Estados Unidos (México, D.F. 6 de mayo de 1997).



La secretaria Rosario Green preside los trabajos de la Décimo Sexta Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos (México, D.F., 3-4 de junio de 1999).



La embajadora Rosario Green durante su visita a la zona fronteriza en la ciudad de Tijuana, Baja California (9 de diciembre de 1998).

LA PROYECCIÓN DE MÉXICO EN EL MUNDO

La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México

*Blanca Torres**

Aun cuando desde hace varias décadas se acepta la presencia de actores no estatales en las relaciones internacionales de México, la gran mayoría de los estudios sobre éstas reflejó hasta fechas recientes una visión estatocéntrica. Explícita o implícitamente esos análisis adoptaron una perspectiva teórica realista con su énfasis puesto en el Estado como el actor principal, así como con el carácter unitario y el comportamiento racional de éste. La perspectiva estatista también era muy utilizada en el análisis de la política exterior.[1] Lo anterior no significa que se ignorara que, dentro del país, con alguna frecuencia surgían posiciones encontradas sobre la actuación que el Estado debía mantener en la arena internacional como lo demostraban algunos estudios históricos y otros que se centraban en la relación entre la política interna y la externa.[2] Pero se argumentaba que,

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

[1] Antonio Carrillo Flores definió política exterior como: "Las decisiones de canciller estratégico o táctico que nuestro país toma para la defensa y promoción de sus intereses en sus relaciones con el resto del mundo." Otros estudiosos incluyen las acciones. En otras palabras, la política exterior no sólo consiste en decisiones (intenciones) sino también en acciones (comportamiento práctico), las que, a su vez, están interrelacionadas. Véase James Rosenau, "Introduction: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy", en Charles F. Herman (*et al.*). *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen, 1987, pp. 1-4.

[2] Algunos revelaban diferencias dentro del propio aparato estatal, incluso en el mismo gabinete; otros demostraban la actuación de grupos, organizaciones y hasta individuos que, en la promoción o defensa de sus intereses u objetivos, buscaban influir en la toma de deci-

en última instancia, el Estado mexicano definía lo que era el interés nacional y actuaba en consecuencia. El grado notable de autonomía que el Estado mexicano mostraba respecto de la sociedad en una gran variedad de áreas reforzaba esa percepción.

Conforme avanzaron los años ochenta esto fue cambiando, aunque con un retraso indudable respecto de lo que había sucedido en otras latitudes.[3] Cada vez con mayor frecuencia se insistió en que la presencia de un número creciente de actores no estatales en las relaciones internacionales de México complicaba el manejo de éstas por parte del Estado, que enfrentaba, se advertía, crecientes problemas para controlar o canalizar la actividad de esta multiplicidad de actores.

Varios analistas pusieron énfasis en la práctica creciente de individuos, grupos y organizaciones mexicanos que en la defensa o la promoción de sus intereses no actuaban sólo en la arena política interna sino en la de otros países o, incluso, preferían éstas últimas. Reconocían que con anterioridad, si bien algunos intereses extranjeros habían llevado a cabo labores de cabildeo en foros externos (incluyendo, por ejemplo, el Congreso de Estados Unidos, con lo cual se buscaba presionar a México para que modificara ciertos aspectos de su política exterior o interna), los grupos y las organizaciones mexicanas claramente habían preferido la arena política interna (que, dadas las características del sistema político mexicano, normalmente significaba el ejecutivo).

En cambio, según señalaban los mismos analistas, desde principios de la década de los años ochenta, esos grupos y organizaciones mexicanos estaban realizando labores de cabildeo en organismos internacionales y en arenas políticas estadounidenses. Con frecuencia, este cabildeo buscaba la modificación de las políticas o del comportamiento interno de las autoridades mexicanas, pero, al realizarse en el exterior, obligaba al gobierno a dar respuestas que, en ocasiones, significaban cambios en la política externa.

siones de política exterior. Véanse *Historia de la revolución mexicana*, México, El Colegio de México, (varios volúmenes); Olga Pellicer, *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972; y Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México*, México, El Colegio de México, 1988. Para un periodo posterior, véase Yoram Shapira, *Mexican Foreign Policy under Echeverria*, Washington, Georgetown University (Center for Strategic and International Studies, The Washington Papers, núm. 56, 1978.

[3] La literatura sobre relaciones internacionales incluye, desde fines de los años cincuenta, referencias a la irrupción de nuevos actores en la escena mundial. A los Estados, se afirmaba, se habían ido sumando organizaciones internacionales, partidos políticos, sindicatos, etcétera. A principios de los años setenta se puso énfasis en la creciente actuación y el peso de las empresas transnacionales y, un poco más tarde, en las organizaciones u organismos no gubernamentales (ONG).

Otro de los cambios señalados con frecuencia en los estudios sobre las relaciones internacionales de México es el notable aumento de las relaciones intergubernamentales, esto es, entre dependencias del gobierno a nivel federal, estatal o municipal que tienen contactos directos con las de otros países, sobre todo de Estados Unidos.[4] Asimismo, se subraya el aumento de grupos y organizaciones con claros objetivos de influir en el establecimiento de las grandes líneas de la política exterior del país y la proliferación del número de dependencias gubernamentales que participan en la formulación de dicha política o que tienen un papel importante en su puesta en práctica. En ocasiones, esta puesta en práctica conlleva una redefinición, de hecho, de la política exterior mexicana.[5]

En consecuencia, hoy es frecuente la afirmación de que el realismo, como enfoque teórico, es insuficiente para explicar las tendencias en las relaciones internacionales de México; lo mismo sucede con el estatismo al analizar la política exterior.[6] No falta quien llegue al extremo de poner en duda la utilidad de la noción de política exterior —basada en un modelo de Estados-nación, separados territorialmente—, debido a la ampliación e intensificación indudables de las vinculaciones transnacionales.[7]

Aquí pretendo ahondar en los cambios antes apuntados con el propósito de hacer una primera estimación de su alcance. Se trata del inicio de nuevas tendencias y la información accesible aún es escasa, por lo que mi objetivo es simplemente describir algunos fenómenos recientes con el afán de sugerir líneas de investigación o subrayar la importancia de continuar con otras. Seguramente el alcance de los cambios es todavía menor de lo que comúnmente se piensa, pero es probable que éste se profundice en el mediano plazo.

4 Véase Carlos Rico Ferrat, "La frontera México-Estados Unidos: sus particularidades y efectos en la relación bilateral", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, primavera de 1995, pp. 50-58.

5 Véase Jorge Chabat, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Rosario Green y Peter Smith (comps.), *La política exterior en la agenda México-Estados Unidos*, México, FCE, 1989, pp. 87-123; y Victor Arriaga, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994, pp. 572-591.

6 Véase, por ejemplo, Jorge I. Domínguez, "Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U.S.-Mexican Relations", ponencia presentada en Seminario sobre la nueva agenda en la relación bilateral México-Estados Unidos, ITAM, 19-20 de mayo de 1995, pp. 8, 18 y ss. (mimeo.).

7 Véase Douglas A. Chalmers, "An End to Foreign Policy: the U.S. and Internationalized Politics", ponencia presentada en la Conferencia Crossing National Borders: Invasion or Involvement, Nueva York, Universidad de Columbia, 6 de diciembre de 1991.

Nueva participación en las relaciones internacionales de México

De entrada, reconozco que en la última década se han incorporado nuevos actores a las relaciones internacionales de México, además de que algunos de los actores tradicionales tienen ahora una presencia más visible o han modificado sus comportamientos. A ello me refiero cuando hablo de una nueva participación en las relaciones internacionales de nuestro país.

Los dos apartados siguientes del presente trabajo se centrarán sólo en algunos actores mexicanos, aunque también se mencionan sus intentos de vinculación con actores del exterior, lo cual permitirá vislumbrar la actuación de algunos de éstos. Así, se analiza la actuación de dos de los "actores tradicionales" relativamente poco estudiados (empresarios y sindicatos) y uno de los "nuevos", sobre el que existe una mayor literatura (las organizaciones no gubernamentales). También se intenta una primera reflexión sobre las formas en que, directa o indirectamente, han influido en la política externa mexicana.

Es necesario examinar, aunque sea brevemente, los factores que han estimulado esa nueva participación. Entre ellos se encuentran el avance de la globalización económica, que ha tenido impactos importantes sobre varios aspectos de las relaciones internacionales, incluyendo el estímulo al desvanecimiento paulatino de las fronteras entre lo nacional y lo internacional. También, la revolución en las comunicaciones, la cual facilita los contactos entre individuos y organizaciones de distintos países con objetivos afines y favorece que ciertos valores se compartan y que grupos con intereses parecidos se organicen en acciones comunes.[8] A estos cambios habría que añadir otro elemento, quizá crucial, en la modificación de la actuación de algunos de los viejos actores mexicanos: el abandono del patrón de crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones con un alto nivel de proteccionismo, en favor de una economía abierta. Dentro de este esquema sobresale, por supuesto, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Estos procesos han impulsado o inducido a varios actores a intensificar su actuación más allá de las fronteras de México, ya sea en forma individual o en alianza con actores afines de otros países, y a esforzarse por incidir en la toma de decisiones de política exterior en nuestro país.

[8] Véase Judith Goldstein y Robert Keohane, *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University, 1993.

La nueva participación de los actores tradicionales

Aquí se analizará la participación de sólo dos actores tradicionales, o "viejos actores": empresarios y sindicatos.

El sector empresarial

El patrón económico basado en la sustitución de importaciones que México siguió hasta los primeros años de la década de los ochenta explica, en gran parte, el escaso interés de los empresarios mexicanos en participar en la toma de decisiones de política externa y su limitada actividad en el exterior.

Con alguna frecuencia, el empresariado mexicano procuró convencer o presionar al gobierno para que adoptara o mantuviera determinada posición en materia de política exterior económica, ya fuera relacionada con el comercio o con la inversión extranjera, entre otros aspectos. En otras ocasiones, buscó modificar aspectos de la política exterior que, en su opinión, afectaban negativamente sus intereses al provocar tensión o deterioro en la relación con Estados Unidos.[9] Sin embargo, por lo general, los empresarios mexicanos no intentaron influir en el establecimiento de las grandes líneas de la política exterior; cuando lo hicieron, usaron a las organizaciones empresariales para expresar sus posiciones (organizaciones que han fungido como mecanismos de consulta pública del gobierno) y, cuando lo consideraron necesario, también recurrieron a los medios de comunicación masivos.

El cambio en el patrón de crecimiento económico iniciado a principios de la década de los ochenta, explica la modificación de la actitud y el comportamiento tradicional de una parte del empresariado mexicano, que no sólo continuó expresando su oposición a los aspectos de la política exterior que consideraba afectarían negativamente sus vinculaciones económicas en el extranjero sino que, primero tímida y después activamente, ha comenzado a impulsar políticas propias o ha dado su apoyo a las iniciativas gubernamentales que le parecen más pertinentes.

Como ejemplo de la primera línea de actuación, recuérdese el intento empresarial para lograr la "moderación" de la política exterior hacia Centroamérica, debido a la preocupación que causaba en ese sector económico un eventual efecto negativo en la relación México-Estados Uni-

9 Véanse, por ejemplo, Pellicer, *op. cit.* y Loaeza, *op. cit.*

dos. Conforme esta relación bilateral se tensó por diferencias en éste y otros temas, se multiplicaron los llamados públicos y privados —tanto de dirigentes de organizaciones empresariales como de empresarios individuales— que urgían al gobierno a buscar una rápida conciliación con el vecino del norte. Entre la gran mayoría de los empresarios prevaleció la visión de que la postura del gobierno mexicano sobre el tema centroamericano se debía más al respeto de "principios abstractos" que a la defensa de intereses reales del país. Muy pocos percibieron la estrecha vinculación entre ambos.[10]

El activismo empresarial en política exterior económica y, en particular, comercial fue más novedoso. De hecho, se inauguró en 1979, aunque con signo distinto. En ese año, algunos organismos empresariales participaron en el debate sobre la posibilidad del ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) se opuso tenazmente a dicho ingreso, mientras que otras cámaras mostraron un tibio apoyo a la idea.[11] Como es conocido, México no ingresó al GATT en esa ocasión, sino hasta 1986.

En los últimos 10 años, por el contrario, los representantes empresariales políticamente más activos fueron aquéllos interesados en la apertura de la economía, particularmente en el TLC. Si opositores y defensores de la apertura no parecen haber sido actores importantes en la decisión de adherirse al GATT, en 1986, no sucedió lo mismo al iniciarse las negociaciones del TLC.

Admitamos, a falta de evidencia que pruebe lo contrario, que el Ejecutivo mexicano tomó la iniciativa de aceptar el ofrecimiento —hecho años

[10] Para un estudio de las grandes líneas de la política exterior del periodo y, en particular, para la política hacia Centroamérica y los problemas que provocó con Estados Unidos, véanse Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984, pp. 407-414; Ricardo Valero, "Contadora: la búsqueda de la pacificación en Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. XXVI, núm. 2 (102), octubre-diciembre de 1985, pp. 123-156; Susan Kaufman Purcell, "Demystifying Contadora", *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 1, otoño de 1985, pp. 74-95; Carlos Rico F., "El proceso de Contadora en 1985. ¿Hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de Estados Unidos?", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México (Colección México-Estados Unidos), 1986, pp. 105-116.

[11] Esta oposición, la opinión de un sector importante del PRI y la de un grupo de intelectuales de izquierda pesaron, al parecer, en el ánimo del entonces presidente José López Portillo (1976-1982) quien, finalmente, decidió no dar el paso. Dale Story, "Trade Politics in the Third World a Case Study of the Mexican GATT Decision", *International Organization*, vol. 36, núm. 3, otoño de 1982, pp. 767-794.

antes por funcionarios estadounidenses— de iniciar las negociaciones del TLC. Al parecer, ni los empresarios mexicanos ni otros actores presionaron directamente en favor de esa aceptación, aunque desde hacía varios años importantes organizaciones empresariales defendían en público y en privado las bondades de la apertura.[12] De hecho, un número importante de grandes y medianos empresarios, la mayoría de ellos dedicado a la exportación o cuyos intereses incluían a los mercados externos, sería la base sobre la cual se asentaría la coalición que el gobierno mexicano fue forjando durante el proceso de negociación del TLC. Además, el gobierno aprovecharía la experiencia de estos empresarios en materia de negociación económica con los estadounidenses.

Existe información suficiente para afirmar que ese grupo de empresarios se sumó de inmediato al esfuerzo gubernamental para promover la firma del TLC en Estados Unidos. Concertada de manera explícita o implícita con las autoridades mexicanas, la actividad de dicho empresariado en favor del TLC en Estados Unidos fue intensa e incluyó el cabildeo directo e indirecto.[13] Así, buscó neutralizar la oposición al tratado a través de contactos con empresarios y dirigentes de cámaras empresariales estadounidenses, a quienes informaron detalladamente sobre la situación de la industria nacional. Al cabildeo empresarial se sumó una amplia campaña de prensa en la nación vecina. La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) jugó un papel importante en la tarea de promoción del TLC; se trata de una estructura cúpula de representación, comunicación y coordinación, dentro del sector privado y con el gobierno, que fue creada en 1990.[14]

No se sabe si toda esta actividad tuvo un impulso gubernamental, como sí lo hubo en el caso de las organizaciones empresariales estadounidenses. Ante la creación y gran actividad de la "coalición antitratado", el entonces presidente estadounidense George Bush alentó a algunas organizaciones empresariales de su país a manifestarse públicamente en favor del

[12] Destacan, entre ellas, el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN).

[13] En la mayoría de los casos, los contactos con el congreso estadounidense se limitaron a la participación en las audiencias públicas. Cuando los empresarios mexicanos más interesados en el tratado vieron amenazas fuertes a su aprobación, trataron de que sus colegas estadounidenses hicieran cabildeo con sus representantes en el congreso.

[14] Para un cuidadoso estudio de su actuación, véase el ensayo de Carlos Alba Vega, "La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE): un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México", en *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 2, febrero de 1997.

TLC.[15] De este modo, empresarios de los dos países promovieron paralelamente el tratado. Aunque ambos lados niegan que haya existido una coalición, su acción tuvo algún grado de coordinación y el intercambio de información fue más o menos constante.[16]

Muchos empresarios mexicanos, incluso algunos recelosos del tratado, buscaron activamente influir en sus disposiciones específicas. No trataron de rechazar la apertura comercial y económica, pero sí de influir en su ritmo,[17] además de las consultas públicas y las declaraciones en diversos foros, la actividad que tuvo más impacto en el logro de este objetivo fue —según todo indica— la participación en la COECE y, posteriormente, en el llamado "cuarto de al lado" o "cuarto de junto".[18] Para comenzar, el empresariado nacional elaboró, entre otros documentos, autoevaluaciones y diagnósticos sobre su competitividad, por sector industrial y, en su caso, agropecuario, mismos que incluían sugerencias de calendarios para la desgravación. Posteriormente, el inesperado cambio de estrategia que planteaba que la negociación fuera por temas —y no por sectores— hizo más urgente el contacto directo entre empresarios y negociadores.[19]

La práctica de consulta paralela que el gobierno mexicano mantuvo a lo largo de las negociaciones, en un claro juego a dos niveles, constituyó un canal de comunicación informal muy importante. Los empresarios que tuvieron voz a través de ese mecanismo fueron pocos, pero representativos de sus respectivos sectores. A decir de algunos representantes empresariales que participaron en el proceso, la influencia real de esta práctica fue efectiva pues, afirman, las sugerencias de varios sectores fueron recogidas.[20]

[15] Entre ellas, la Business Roundtable; la United States Chamber of Commerce; la National Association of Manufacturers; el National Foreign Trade Council; el United States Council of the Mexico-United States Business Committee; y la recién creada Hispanic Chamber of Commerce. Véase Frederick W. Mayer, "U.S. Domestic Politics and North American Integration" (mimeo); y, del mismo autor, "El Congreso y las negociaciones para el libre comercio en América del Norte; ¿lecciones de la 'vía rápida'?", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 359 y ss.

[16] *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

[17] Aunque poco antes había habido una apertura unilateral muy amplia, todavía existían sectores clave que mantenían un buen grado de protección.

[18] En esta primera etapa, previa a las negociaciones, la COECE jugó a nivel interno un papel importante para que gobierno y empresarios llevaran una posición conjunta.

[19] Véase Alba, *op. cit.*

[20] Su éxito dependió, según un representante empresarial, de la solidez de la argumentación y el grado y la oportunidad de la participación de los empresarios del sector respectivo, que comenzaba con una buena "concertación de la cadena productiva" —proveedor, comercializador, comprador, etcétera. Entrevista con el ingeniero Everardo Souza, septiembre de 1996.

Debe reconocerse, sin embargo, que la gran mayoría de los empresarios medianos y pequeños estuvo al margen del proceso y acudió poco a otros medios para hacer oír sus preocupaciones. Al respecto, resultan interesantes dos interpretaciones sobre la escasa voluntad o capacidad de los empresarios potencialmente afectados para adoptar una posición colectiva frente a la apertura hacia el exterior, la firma del TLC y la reforma económica global. La primera subraya el patrón tradicional de las relaciones Estado-empresarios, caracterizado por redes de reciprocidad clientelar en las cuales la excepción y la discrecionalidad dificultarían las alianzas horizontales. En la coyuntura específica que aquí se analiza, esta interpretación agregaría la agudización de las hondas diferencias estructurales dentro del sector privado, ocasionada por la aplicación de un "paquete" de políticas y acciones con efectos cruzados y, en ocasiones, contradictorios.[21]

La otra interpretación incluye también la confianza de los empresarios en que el TLC influiría en la reforma y estabilidad de la economía, como uno de los factores internos que explican la ausencia de una oposición colectiva de los intereses que serían afectados negativamente. En otras palabras, el TLC aparecía como parte sustancial de la reforma económica Sin embargo, esta interpretación parece dar más peso a la "exclusión institucional", que aunada a la asimetría en los flujos de información sobre los impactos potenciales del tratado, inhibió la acción colectiva.[22] Estas mismas razones explicarían la pasividad frente a las medidas previas de reducción del proteccionismo y, en particular, a la apertura unilateral de 1987, la cual se consideró como elemento sustantivo de un conjunto de medidas para reducir la inflación que amenazaba con desbocarse.[23] Si el problema principal de la exclusión, habría que investigar por qué motivos los empresarios potencialmente afectados ni buscaron ni aceptaron, al parecer, alianzas transnacionales

Con el TLC en marcha, la COECE y las consultas gubernamentales prosiguieron, de acuerdo con dos vertientes de acción: a) afinación de las esti-

21 Blanca Heredia, "Estructura política y reforma económica: el caso de México", *Política y gobierno*, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 1994, pp. 5-46.

22 Véase Manuel Pastor y Carol Wise, "The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy", *International Organization*, vol. 48, núm. 3, verano de 1994; también, Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, Brookings Institution. 1992; y Stephanie R. Golab. "¿Un nuevo orden internacional? La decisión de México respecto al libre comercio", *Estados Unidos*. Informe trimestral, (CIDE), vol. 3, núm. 1, primavera de 1993.

23 Se sugiere asimismo que, para entonces, los opositores —empresarios concentrados en el mercado interno— se habían debilitado por la crisis económica y la apertura comercial unilateral iniciada a partir de 1985. Pastor y Wise, *op. cit.*, p. 467.

pulaciones del tratado y seguimiento de su aplicación: y b) negociaciones comerciales con otros países de América Latina. Según algunos empresarios existe "una interacción estrecha, basada en el respeto" con el gobierno.[24]

Los empresarios continúan realizando acciones —si no concertadas, sí paralelas a las del gobierno— para garantizar la buena marcha del TLC a través de contactos con sus contrapartes estadounidenses. Por ello se ha seguido lo que un representante empresarial denomina el "método de bujías". Esto es, cuando surgen problemas, en particular de esfuerzos proteccionistas de algunos intereses estadounidenses, los empresarios mexicanos instan a sus proveedores y compradores de Estados Unidos a realizar labores de cabildeo en ese país. Un ejemplo lo encontramos en el caso de la exportación del tomate.[25] Hasta ahora parece haberse logrado una acción conjunta de los empresarios mexicanos en defensa de un sector o grupo empresarial amenazado. Sin embargo, es de esperarse que la multiplicación de los lazos y contactos conlleve el peligro de un rompimiento de la unidad. También es probable que las solicitudes de apoyo en sentido inverso —de estadounidenses a mexicanos— hagan difícil el mantenimiento de un frente unido.

El surgimiento de una nueva participación del empresariado estuvo vinculado con el TLC. En el mediano plazo es probable que haya un mayor activismo en varios terrenos: el empresario no puede mantener un papel pasivo en un nuevo entorno económico abierto, en el cual el sector exportador es el más dinámico. El empresariado buscará que el gobierno adopte líneas generales de política exterior en defensa o promoción de sus intereses comerciales; los tiempos en los cuales los empresarios iban "al remolque" del gobierno, como en los esfuerzos de diversificación económica de los años sesenta y setenta, podrían dar paso a una dinámica inversa.[26]

[24] La COECE tiene ahora una estructura a "imagen de espejo" respecto a la de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), dependencia que sigue encabezando la actividad gubernamental en la materia. Por ejemplo, por cada "jefe de mesa" de cada capítulo de negociación de los tratados que existe en la SECOFI, se ha nombrado una contraparte en la COECE, que es un empresario o directivo de empresa en activo, y no un funcionario de la coordinadora. Sucede lo mismo en los comités de seguimiento del TLC. Por supuesto también participa la cámara empresarial especializada respectiva y se observa un aumento de la participación individual de los empresarios interesados.

[25] Representantes de industriales mexicanos solicitaron a sus proveedores que hicieran cabildeo frente a los intentos de los agricultores de Florida para que se instauraran barreras a este producto. La estrategia seguida fue descrita en términos coloquiales por un dirigente empresarial, asegurando que "todos somos tomateros". Entrevista con el ingeniero Everardo Souza.

[26] Algunos estudios muestran que el gobierno encabezó los primeros esfuerzos de diversificación comercial, mientras que los empresarios expresaban sólo un tibio interés cuando

No hay que olvidar, tampoco, que el empresariado nacional ha comenzado a invertir en mayor volumen y con mayor consistencia fuera de nuestras fronteras. Antes sólo parecía legítimo que los empresarios mexicanos invirtieran en países de desarrollo relativo similar o menor al nuestro; de hecho, los depósitos en el extranjero se veían con suspicacia o enojo. Ahora, en cambio, los empresarios parecen subrayar la conveniencia de invertir parte de sus capitales en países desarrollados. La inversión en Estados Unidos se ve hoy como forma de estimular la vinculación con México.[27] Asimismo, a diferencia del pasado, el empresariado mexicano parece dispuesto a velar y exigir por su futuro económico por encima de cualquier tipo de consideración. Este nuevo tipo de actuación emergió luego de la promulgación de la Ley Helms-Burton, en Estados Unidos: la crítica pública de los empresarios mexicanos no se hizo esperar, como tampoco lo hicieron sus demandas de protección al gobierno mexicano. Con este fin, han trabajado con el gobierno en la formulación de unir estrategia de defensa en contra de la Helms-Burton, que incluye la llamada "ley antídoto", cuya pronta promulgación solicitaron reiteradamente en privado y en público. Aunque algunos de sus dirigentes han llamado a la cautela con el objeto de no deteriorar la relación bilateral con Estados Unidos otros han exigido firmeza. Ciertamente les preocupa el destino de las inversiones concretas en Cuba, pero les inquieta más el establecimiento de precedentes que pueden serles dañinos.[28]

Los canales formales de consulta con el gobierno, así como aquellos informales surgidos a raíz del TLC, se mantienen. Se ha propuesto la necesidad de formalizar éstos últimos y de abrir nuevos espacios; por ejemplo, una sugerencia que se discute ya en algunos medios ligados a los empresarios es la creación de una instancia parecida al Consejo de Relaciones Internacionales de Estados Unidos, en la cual pudieran discutirse las grandes líneas de la política exterior.[29] Por supuesto que no a todos les atrae la

no un franco desgano. Véase Wolfgang König, "México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 4 (56), abril-junio de 1974; y Miguel S. Wionczek, "Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana", *Foro Internacional*, vol. XI, núm. 1 (41), julio-septiembre de 1970, pp. 175-203.

27 Recientemente, un grupo de empresarios mexicanos anunció su disposición a invertir en Gran Bretaña y viajó a ese país en busca de los renglones más atractivos. De acuerdo con dichos empresarios, sus inversiones en ese país incrementarían la confianza en México. Sus contactos no se limitaron a los círculos empresariales o financieros sino que incluyeron al primer ministro británico. Véase *La Jornada*, 12 de septiembre de 1996.

28 Igualmente, los han puesto a la defensiva casos como el del "embargo del atún", que se percibió también como la aplicación extraterritorial de leyes estadounidenses.

29 Véase Lorenzo Lazo, "Criterios básicos para la creación de un Consejo Internacional Mexicano. Notas de trabajo para discusión", 1996 (mimeo.).

propuesta de discutir temas que consideran "propiamente empresariales" en un foro al cual tuvieran acceso otros actores, por lo que sugieren el mantenimiento y la expansión de canales directos con el gobierno para tratar aquellos temas relacionados con el manejo de las relaciones económicas con el exterior. Cabe señalar que, a pesar de que la opinión de la necesidad de ampliar la actuación efectiva del congreso se ha generalizado, los empresarios no lo ven como una arena en donde actuar.

El sector laboral

Hace mucho que las grandes confederaciones sindicales mexicanas abandonaron el activismo lombardista que en el frente externo, mantuvieron hasta los años cuarenta. No obstante, algunas tendencias visibles desde el inicio de la década anterior parecen estimular una mayor participación en las relaciones internacionales de México. Dichas tendencias fueron fortalecidas, en el pasado reciente, por las negociaciones sobre el TLC y, en particular, por aquellas que hicieron posible la firma de uno de los dos acuerdos paralelos del TLC: el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

En México, el avance en la globalización de la producción generó un acelerado crecimiento de las maquiladoras y de plantas subsidiarias de importantes empresas extranjeras, básicamente del sector automotriz. Ello estimuló intentos de acercamiento por parte de sindicatos estadounidenses, y uno alemán, a sus contrapartes mexicanas.[30] En el caso de las maquiladoras, las organizaciones laborales estadounidenses se mostraron interesadas en alentar la sindicalización; en el de la industria automotriz, en impulsar la democratización de los sindicatos.[31] Evidentemente, su objetivo principal era evitar la migración de industrias a nuestro país o la ampliación de las subsidiarias existentes, atraídas por los bajos salarios y

[30] En 1987, los trabajadores alemanes de la Volkswagen apoyaron a sus colegas de Puebla durante una larga huelga, para lo cual se negaron a aumentar su producción para compensar la ausencia de la producción mexicana. En 1992 volvieron a intentarlo, aunque sin resultados exitosos.

[31] Véanse Jorge Carrillo V., "The Evolution of the Maquiladora Industry: Labor Relations in a New Context", en Kevin Middlebrook (ed.), *Unions, Workers and the State in Mexico*, La Jolla, Centro de Estudios Estados Unidos-México, UCSD, 1991; Middlebrook, "Transnational Industrialization and Labor Alliances: Mexican Automobile Workers confront Industrial Restructuring and North American Economic Integration", ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Internacional de Estudios Latinoamericanos (LASA), Los Ángeles, California, septiembre de 1992; y, del mismo autor, "Union Democratization in the Mexican Automobile Industry: a Reappraisal", *Latin American Research Review*, vol. 24, núm. 2, 1989, pp. 69-93.

por condiciones de trabajo menos onerosas para las empresas, con la consecuente pérdida de empleos en el país de origen. Una manera de prevenir aquella migración era la existencia de sindicatos mexicanos más combativos que lograran la gradual equiparación de salarios y condiciones de trabajo. Se dio, incluso, un primer intento de alianza: desde 1987, una de las organizaciones laborales agrícolas de Estados Unidos —el Farm Labor Organizing Committee, afiliado a la AFL-CIO— estableció ligas con el Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas, afiliado a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) su objetivo era apoyarse mutuamente en las negociaciones colectivas con su empleador, la Campbell's Soup Co.[32]

Dada la estructura del movimiento obrero mexicano y sus lazos con el Estado, no es de sorprender el escaso entusiasmo, cuando no la franca oposición, de la dirigencia obrera de las grandes confederaciones hacia los primeros intentos de establecer alianzas transnacionales entre organizaciones laborales. De ahí que los esfuerzos de los sindicatos del exterior que mantuvieron su decisión de acercamiento se orientaran hacia sindicatos alejados de la CTM, o marginales. Aun en estos casos, no se llegó a una concertación de estrategias, aunque sí se dieron apoyos financieros y otras muestras de solidaridad.[33]

Cuando se iniciaron las negociaciones del TLC, las grandes confederaciones sindicales mexicanas respondieron con cautela a los intentos de acercamiento de los sindicatos estadounidenses. Más adelante, las mismas establecieron una clara distancia y manifestaron su rechazo a incorporarse a la coalición antitratado, a la cual se integraron varias de las grandes organizaciones sindicales estadounidenses. En realidad, no se pasó de unas cuantas reuniones intersectoriales, celebradas en los dos países, en las cuales participaron algunos de los grandes sindicatos mexicanos, entre ellos los electricistas.[34] La estrategia de la dirigencia obrera se centró en

[32] Se afirma que los representantes empresariales habían amenazado a los trabajadores de comprar la pasta de tomate de México si éstos encarecían exageradamente los costos de producción en Estados Unidos. María Lorena Cook, "Regional Integration and Transnational Politics: Popular Sector Strategies in the NAFTA Era", ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Estudios Latinoamericanos (LASA), Atlanta, Georgia, 10-12 de marzo de 1994, p. 21.

[33] Uno de los pocos pasos de vinculaciones transnacionales que al parecer contó con la simpatía de Fidel Velázquez fue precisamente el de los sindicatos agrícolas arriba mencionados, que se asegura ha sido factor del éxito de esos lazos, en tanto que se han mejorado los salarios y las prestaciones de los mexicanos. Cook *op. cit.*, p. 21.

[34] Cathryn L. Thorup, "The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-Border Coalitions in U.S.-Mexican Relations", *Columbia Journal of World Business*, vol. XXVI, núm. 2, verano de 1991, pp. 12-26.

evitar que las presiones externas, al calor del TLC, llevaran a la reforma de la Ley Federal del Trabajo. Sin que su actuación fuera destacada, esa dirigencia participó también en el "cuarto de al lado" y dentro del Consejo Asesor del TLC, junto con representantes de los empresarios y de otros sectores sociales como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la academia, entre otros.

Dicho comportamiento ha sido explicado con base en dos factores, principalmente. El primero es la existencia de una percepción de juego de sumacero: de acuerdo con ella, los sindicatos mexicanos esperaban —de la misma manera que lo temían los estadounidenses— que los trabajos que se perdieran en Eslados Unidos fueran transferidos a México. El segundo son las estrechas ligas existentes entre la dirigencia obrera y el gobierno mexicano. Sin embargo, dentro de los factores explicativos de la actitud que la dirigencia laboral asumió, se ha puesto poco énfasis en la amenaza directa que ella podría haber percibido ante una posición diferente, comenzando con la posible modificación de la cláusula de exclusión a la cual hemos hecho referencia.[35]

En contraste con la posición de las altas esferas de la dirigencia laboral, el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), minúscula federación sindical, se convirtió en eje de una coalición opositora mexicana al TLC, también de tamaño modesto: la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), integrada también por ONG y académicos. El FAT trabajó muy de cerca con coaliciones estadounidenses y canadienses que se oponían al TLC;[36] incluso, estableció y consolidó lazos con sindicatos con los cuales antes no los tenía.[37] Su acción contribuyó a dar mayor legitimidad a las demandas de la coalición estadounidense antitratado, la cual, a su vez, pudo argumentar que estaba recogiendo preocupaciones mexicanas.[38] Esta estrategia del FAT estuvo muy relacionada con su percepción sobre las dificultades de acceso al proceso de toma de decisiones en México y de su escasa influencia potencial.[39]

[35] La distribución profundamente inequitativa de los costos del ajuste entre distintos segmentos de la clase obrera, importante factor en la falta de respuesta del sector obrero organizado al proceso de estabilización y ajuste, parece también útil en este caso. Véase Heredia, *op. cit.*

[36] El FAT orquestó la creación de la RMALC, con el ejemplo de Action Canada.

[37] Por ejemplo, en 1992 entró en una "alianza estratégica para la organización", con United Electrical, Radio, and Machine Workers of America (UE). Cook, *op. cit.*, p. 23.

[38] Thorup, *op. cit.*, pp. 12-26.

[39] Es esperable que grupos que se sienten marginales o fuera de un sistema político acudan a estrategias de enfrentamiento. El FAT optó por la alianza transnacional, que lo llevaría a tener presencia en un foro externo, con lo cual esperaba aumentar el impacto de su acción.

Hay indicios de que las grandes confederaciones sindicales coincidieron con el gobierno en reducir al máximo el alcance del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, más limitado que aquel que se alcanzó en materia de cooperación ambiental.[40] Los pocos datos accesibles indican que, ya con el acuerdo en marcha, la dirigencia obrera ha tratado de minimizar los aspectos contenciosos del acuerdo y resaltar los asuntos de colaboración trilateral, principalmente en materia de educación. La voluntad de las grandes centrales obreras para mantener una distancia bien definida de sus contrapartes estadounidenses se mantiene hasta ahora, además de que no hay indicios de intentos de acción conjunta para presionar a los gobiernos con base en el acuerdo laboral. Sólo uno de los grandes sindicatos mexicanos, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), ha recurrido a la presentación de una queja al amparo de dicho acuerdo. Así, ante la Oficina Administrativa Nacional, establecida en la ciudad de México, según las disposiciones del acuerdo laboral, este sindicato alegó la violación de la libertad de asociación y el derecho a organizarse de los trabajadores de la empresa La Conexión Familiar, de San Francisco, California, subsidiaria de la compañía SPRINT.[41] Atrás de esos esfuerzos de sindicalización se encontraba la organización *Communications Workers of America* (CWA), que mantiene desde hace algún tiempo lazos estrechos con el STRM. Como se sabe, dentro del movimiento obrero la situación del STRM es peculiar en cuanto a su afán de mantener un buen grado de autonomía de las organizaciones cúpula y de estar a la vanguardia de la modernización sindical. Por ello, bien puede verse esto como anticipo de un curso de acción a futuro.[42]

Si bien la búsqueda de contactos y alianzas transnacionales por parte de los sindicatos estadounidenses poderosos disminuyó al firmarse el TLC, algunas filiales locales han mantenido ese interés. De hecho, sus esfuerzos por estrechar lazos con el FAT contribuyen a demostrar el desinterés en la acción conjunta que las centrales obreras mexicanas mantienen.[43] Re-

[40] De entrada, este acuerdo no contempla la creación de comisiones trilaterales y bilaterales, sino de una Oficina Nacional Administrativa en cada país.

[41] La empresa cerró una semana antes de que se llevara a cabo la elección sindical, alegando problemas financieros; sin embargo, los trabajadores insistían en que la razón fue la prevención de la creación de un sindicato. Se llegó a consultas ministeriales apoyadas por el ministro de Trabajo de Canadá. Inside NAFTA, 6 de marzo de 1996, p. 16.

[42] Para otras quejas presentadas al amparo del acuerdo laboral, que involucraban, entre otras, a maquiladoras de las General Electric Co. y Honeyweel Corp., véase Lance Compa, "The First NAFTA Labor Cases: a New International Labor Rights Regime takes Shape", *U.S.-Mexico Law Journal*, Universidad de Nuevo México, Escuela de Leyes, 1995.

[43] Las más involucradas son las filiales locales de la UE, Teamsters y UAW. También la sección texana de la AFL-CIO creó un Comité de Solidaridad Fronteriza, con la intención de trabajar de cerca con sindicatos mexicanos en esa región. Cook, *op. cit.*, p. 23.

cientemente se han discutido formas para reforzar los vínculos de esta modesta federación con las organizaciones sindicales estadounidenses International Brotherhood of Teamsters y Owner-Operator Independent Drivers Association, así como con Teamsters Canada, aunque la naturaleza de los lazos es todavía incierta.[44]

El FAT también ha mantenido vínculos con organizaciones de menor tamaño, además de haberse involucrado en un esfuerzo coordinado de organización sindical, que lo ha llevado a la presentación conjunta de denuncias o quejas dentro del marco del acuerdo laboral.[45] Esas organizaciones han estimulado la participación de trabajadores y abogados laborales mexicanos como testigos en las audiencias correspondientes en el Congreso de Estados Unidos.[46]

La relevancia para la formulación de la política exterior de las actividades de actores que buscan básicamente cambios en políticas o prácticas internas de México deriva de la vaguedad de algunas de las disposiciones del acuerdo laboral y del interés que tienen algunos actores de Estados Unidos y Canadá en que se les interprete de la manera más amplia. Hay indicios de que éstos últimos pretenden seguir adelante en la promoción de un mayor grado de cooperación en materia laboral de la que hasta hoy el gobierno de México ha estado dispuesto a aceptar.

Ejemplo de esta intención es la sustancia de las quejas que se han presentado a la Oficina Administrativa Nacional (OAN) del acuerdo laboral en Estados Unidos. Aun cuando este acuerdo sólo contempla sanciones por violación reiterada de la ley en materia de trabajo infantil, salario mínimo y condiciones de salud y seguridad, la mayor parte de las quejas se ha centrado en el despido de trabajadores que intentan organizar sindicatos independientes. La OAN con sede en Estados Unidos aceptó revisar la primera queja en febrero de 1994; sin embargo, a fin de cuentas se rehusó a

[44] Miembros del FAT señalan que están en un periodo de exploración de formas de trabajo conjunto. NAMI News, *The North American Institute*, núm. 17, primavera de 1996, p. 9.

[45] Por ejemplo, en 1995 esta organización estuvo involucrada en la presentación de la queja contra cinco maquiladoras de Sony, bajo el alegato de que la empresa interfería continuamente en la actividad sindical. La investigación desembocó en el llamado del secretario del Trabajo de Estados Unidos a sus contrapartes a una aplicación más estricta de las leyes mexicanas en la materia. Véase *Inside NAFTA*, vol. 3, marzo 6 de 1996, p. 16. Igualmente apoyó a la United Electrical Workers (UE) en una disputa relacionada con una planta en Wisconsin que empleaba a migrantes. Véase Terry Davis, "Cross-Border Organizing comes Home: UE and FAT in Mexico and Milwaukee", *Labor Research Review*, núm. 23, 1995.

[46] Para un buen recuento de algunas de estas actividades transnacionales, entre ellas campañas "adopta a un organizador sindical", véase Cook, *op. cit.*

seguir adelante con dicha revisión, alegando que no podía concluir que México había fallado en aplicar sus leyes laborales.[47]

Los líderes sindicales estadounidenses no ignoran las limitaciones del acuerdo laboral, pero siguen con su estrategia de presentar quejas y organizar campañas publicitarias para lograr su ampliación. Saben que su labor es de mediano o largo plazo, sobre todo, dada la reticencia que aún mantiene la dirigencia obrera mexicana tradicional. En esta tarea están apoyados por ciertas ONG, que han presentado algunas de las quejas. Las más recientes nos dejan vislumbrar los verdaderos objetivos de quienes las presentían. Así, por ejemplo, en una de estas quejas, en la cual se cuestiona la capacidad de las juntas locales de conciliación y arbitraje para registrar "imparcialmente sindicatos independientes", se vislumbra, como intención real, la eliminación del requisito de registro de sindicatos.[48]

En la última queja, presentada también por una ONG, se alega que a los trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) les fue negado el derecho a organizarse y asociarse libremente en sindicatos.[49] En este asunto está involucrada la disposición mexicana según la cual debe haber un sólo sindicato en cada dependencia gubernamental. En este caso, la OAN de Estados Unidos decidió aceptar la revisión de la queja, a pesar de que su contraparte mexicana había insistido en que no existía base legal para la misma y que sus objetivos trascendían los del acuerdo laboral.[50] Al respecto, es indicativa la declaración de un funcionario de una de las ONG involucradas: "Cuando hay leyes que contradicen las obligaciones de un tratado, éstas anulan aquellas leyes".[51] Más aún lo es otra afirmación atribuida a una "fuente que conocía el proyecto de queja" y que dice lo siguiente: "Estamos probando el alcance del TLC. Hay un límite al tipo de leyes que uno de los países signatarios puede tener. Esto está implícito en el TLC".[52]

[47] *Inside NAFTA*.

[48] *Esto emergió a raíz de la petición hecha por cuatro organizaciones* (la Asociación de Abogados Democráticos de México; la Coalition for Justice in The Maquiladoras: el American Friends Committee; y el International Labor Rights Fund) para que se reabrieran las consultas formales sobre la queja en relación con los problemas enfrentados por trabajadores de la maquiladora Magnéticos, de Sony Corp. *Inside NAFTA*, vol. 3, 17 de abril de 1996, pp. 15 y 16.

[49] La queja fue presentada por el International Labor Rights Fund, Human Rights Watch/Americas y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos de México.

[50] El problema se originó con la fusión de la Secretaría de Pesca con la de Desarrollo Social, que formaron la actual SEMARNAP, en la cual se creó un nuevo sindicato. *Inside NAFTA*, vol. 3, 21 de agosto de 1996, p. 10.

[51] *Inside NAFTA*, vol. 3, 26 de junio de 1996, p. 5 (T. del A.).

[52] *Inside NAFTA*, vol. 3, 12 de junio de 1996, p. 2 (T. del A.).

Los nuevos actores: el caso de las ONG

La irrupción de nuevos actores en las relaciones internacionales de México y en la formulación de su política exterior difiere en formas y tiempos respecto de otras partes del mundo. Estas peculiaridades son atribuibles al funcionamiento del Estado y al sistema político mexicano. En lo que respecta a la agenda internacional de México, por ejemplo, las ONG aparecieron, y de hecho irrumpieron, hace sólo poco más de 10 años. El estudio de su acción resulta útil por ese motivo y porque, además, deja vislumbrar la actuación de otros "nuevos actores".[53]

Cuando hablamos de ONG, nos referimos a organizaciones de interés público, normalmente voluntarias, y que no tienen como fin, al menos principal, el lucro, aunque reconocemos que por los cambios acelerados que estos actores han experimentado no existe una definición acerca de ellas que sea comúnmente acertada.[54] Las ONG varían mucho en cuanto a origen, tamaño, recursos, áreas de interés, composición, posiciones sobre determinados temas, estrategias y métodos de acción y, por supuesto, capacidad de influencia. La diversidad inherente a estos actores es evidente en las ONG mexicanas, si bien las diferencias entre las mayores y las más pequeñas en poder y recursos no son tan marcadas como en los países desarrollados.

Las razones del aumento del número de ONG y de su participación en la política interna y las relaciones exteriores de México son, hasta cierto punto, similares a aquellas de otros países. La proliferación de las ONG, se ha dicho repetidamente, responde a la insatisfacción de las sociedades con los mecanismos e instituciones de articulación y agregación de intereses, los cuales se han desgastado y son vistos con reticencia por muchos ciudadanos.[55] Este fenómeno se percibió primero en los países desarrollados y, más tarde, se ha observado en los países en desarrollo, México entre ellos.

Sin embargo, en nuestro país, como en otros en desarrollo, pueden observarse factores adicionales que explican el surgimiento de ONG o la ex-

[53] Ninguno de estos actores es en realidad completamente nuevo. Sin embargo, es cierto que su participación se ha hecho más visible e importante conforme avanza la globalización, y que su comportamiento ha variado.

[54] Hay una amplia discusión en estos momentos sobre las características esenciales de las ONG. Instituciones como el Banco Mundial subrayan los elementos de "actividad voluntaria", altruismo y ausencia de fines de lucro. Pero, hay quienes consideran que algunas de estas características ya no son distintivas de ese tipo de organizaciones.

[55] Éste es el caso, por ejemplo, de los partidos.

plosión de su número. Uno de los principales es la voluntad de organizaciones afines y gobiernos de las naciones desarrolladas, incluso de algunos organismos internacionales, de estimular su presencia y aun de traspasarles tareas que hasta entonces realizaban los gobiernos de los países en desarrollo. Hay muchas razones que explican este fenómeno. Entre las más generales está la de reducir costos económicos o políticos. Por ejemplo, en el caso de las ONG interesadas en promover el desarrollo, organismos internacionales y gobiernos consideran útil aprovechar su experiencia directa y su flexibilidad para reducir los costos y aumentar la eficacia. En otros casos, la conveniencia se deriva de que las ONG pueden promover cambios de comportamiento en determinados Estados, tarea que, al menos hasta hace poco, se consideraba políticamente costosa para un gobierno extranjero o para una institución multilateral, porque cuestiones de soberanía estaban involucradas. Aunque esto comienza a cambiar por el impulso a nociones como la de "injerencia humanitaria", "bienes comunes" o "problemas globales", el recurso anterior sigue siendo útil ya que ayuda a neutralizar o suavizar las reacciones nacionalistas.[56]

El retraso relativo en la explosión numérica de las ONG mexicanas se explica por varias razones, entre ellas, la falta de estímulo externo. Ello se debió, en el caso de las ONG involucradas en labores de promoción del desarrollo, a la participación sustantiva que, a diferencia de lo que sucedía en otros países en desarrollo, tenía el Estado mexicano en esa tarea. En materia de protección ambiental, la creación de ONG mexicanas tampoco era estimulada desde el exterior porque México no se contaba entre los países que contribuían en forma importante a los problemas globales que más preocupaban en los años ochenta. Así, buena parte de las ONG que surgieron en México y fueron muy activas a mitad de esta década tenían raíces endógenas y escasos contactos fuera del país.[57]

[56] Según un par de autores estadounidenses, "redes de ONG han provisto una vía a través de la cual grupos con base internacional —fundaciones, organizaciones de apoyo y solidaridad, redes de política internacional, lo mismo que organizaciones internacionales e instituciones financieras— han podido participar en la política mexicana, por lo regular, sin generar una fuerte reacción nacionalista." Véase Kerianne Piester y Douglas Chalmers, "Non Governmental Organizations, Public Policy, and the Changing Structure of Mexican Policies", ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional para la Investigación del Tercer Sector, México, 18-21 de julio de 1996 (mimeo.), p. 10 (T. del A.).

[57] Algunas ONG conservacionistas, básicamente estadounidenses, tenían oficinas en México o habían impulsado la creación de una ONG mexicana. Sin embargo, también había un grupo limitado pero activo de ONG mexicanas sin lazos transnacionales o que recibían apoyos coyunturales restringidos.

Las primeras ONG mexicanas que atrajeron el apoyo o el estímulo externo fueron aquellas interesadas en la protección de los derechos humanos de los refugiados centroamericanos que arribaban a México; posteriormente, las que se ocupaban de la protección de los derechos humanos de la población mexicana. El interés en la defensa de los derechos humanos (incluidos aquellos de carácter civil y político), estrechamente vinculado a la idea de la urgencia del avance democrático, también fue tardío en relación con otros países latinoamericanos. La explicación se encuentra en una evaluación relativamente favorable del funcionamiento del sistema político y, en general, del comportamiento del Estado mexicano, en comparación con otros países de América Latina.[58] La atención no se centraba en el desempeño político del Estado mexicano sino, por razones naturales, en la actuación de los gobiernos militares y en la manera de lograr la democratización de ese tipo de regímenes. Conforme avanzó la "tercera ola de la democracia" en América Latina y, sobre todo, después del colapso de los países socialistas, el interés en México ha ido en aumento.[59]

Independientemente de su área de trabajo, a diferencia de las ONG del mundo industrializado, la gran mayoría de las ONG mexicanas se involucró de inmediato en el proceso político mexicano. También a diferencia de las primeras —que extienden su interés al comportamiento interno e internacional no sólo de su Estado sino de los otros Estados—, las ONG mexicanas pretenden cambios en el ámbito interno. Éste ha sido el caso, incluso cuando han llevado sus preocupaciones a foros externos, por lo regular en alianza con actores extranjeros.[60] Sin embargo, al optar por esta estrategia, ante lo que perciben como obstáculos de acceso a la toma de decisiones difíciles de salvar, o escasas posibilidades de impacto, han obligado al gobierno mexicano a dar acceso a sus aliados, cuando se requiere, y a dar respuesta a aquellas instituciones multilaterales que recogieron los reclamos de las ONG mexicanas. En otras ocasiones, empujaron al gobierno mexicano a

[58] Algunos consideraban que la violación de los derechos humanos era endémica, pero no comparable con lo que sucedía en otros países de América Latina. Vénse Kathryn Sikkink. "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, vol. 47, núm. 3, verano de 1993, pp. 434-435.

[59] Desde 1989, Americas's Watch y Amnistía Internacional iniciaron, por separado, investigaciones sobre la situación de los derechos humanos en México. Al parecer, una funcionaria de Amnistía Internacional señaló que esto era posible "porque los cambios en el resto de América Latina habían liberado recursos financieros y humanos que podían dedicarse a nuestro país". Véase Sergio Aguayo en nota núm. 61, p. 366.

[60] Aun las ONG interesadas en la protección de los refugiados guatemaltecos centraban la mayor parte de su atención en un trato adecuado a éstos últimos por parte de las autoridades mexicanas.

cooperar con otros Estados en asuntos en los cuales, de otra manera, no hubiera colaborado.

Entre las ONG mexicanas más activas en los tres últimos lustros estuvieron aquellas interesadas en la protección de los refugiados centroamericanos, los derechos humanos y la democracia, y el medio ambiente. Estas ONG fueron asimismo las que se convirtieron gradualmente en actores relevantes en las relaciones internacionales de México. Por sus peculiaridades, las mencionaremos de manera separada, aunque tienen muchos rasgos en común.

El puñado de ONG mexicanas que desde fines de los años setenta intentó prestar ayuda a los refugiados guatemaltecos y a otros inmigrantes centroamericanos, muy pronto estableció vínculos con ONG, fundaciones y dependencias gubernamentales de otros países, así como con organismos internacionales.[61] El desplazamiento masivo de centroamericanos atrajo rápidamente la atención de estos actores del exterior, los cuales consideraron conveniente canalizar su ayuda a través de ONG mexicanas. Las principales razones para proceder de esta manera, y no actuar directamente como en otros países centroamericanos receptores de desplazados, fueron, a decir de un destacado estudioso del fenómeno, la percepción de la complejidad del sistema político mexicano y, principalmente, el deseo de no provocar el enojo del gobierno de México.[62] Algunas ONG estadounidenses requerían del apoyo de organizaciones afines mexicanas por otras razones; entre ellas destaca el tipo de tarea en la cual estaban involucradas: el traslado de desplazados a territorio estadounidense donde habrían de ser acogidos al recurrir a la práctica de "santuarios".[63]

La relación entre estas ONG mexicanas y sus contrapartes extranjeras, en particular aquella que mantenían con agencias de otros gobiernos e instituciones multilaterales, fue inicialmente tensa. Conforme las ONG mexicanas percibieron las ventajas del apoyo y la protección que aquéllas podían proporcionarles en el desempeño de sus tareas, la relación fue

[61] La ola de violencia y conflictos bélicos de los años setenta y ochenta en estos países hizo que varios cientos de miles de centroamericanos, en su gran mayoría guatemaltecos, buscaran refugio en México. El ACNUR sólo reconoció la condición de refugiados de los guatemaltecos. Sergio Aguayo, "Del anonimato al protagonismo. Los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano", *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 1, enero-marzo de 1992, pp. 324 y 326.

[62] Aguayo, "The Evolution and Implications of Mexican Non-Governmental Organizations Working on Behalf of Displaced Central Americans", *Rand Corporation*, DRU-257-FF, marzo de 1993, p. 7.

[63] *Ibid.*, pp. 7-8.

mejorando. Casi al fin de la década, las ONG mexicanas, al igual que las centroamericanas, lograron su incorporación formal a conferencias y otros foros organizados por los gobiernos en los cuales se discutían problemas de su interés; entre ellos destaca la Segunda Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA II), celebrada en Nueva York, en 1990. Vale la pena subrayar que México, junto con Belice, Guatemala y los países escandinavos apoyaron su inclusión, mientras Costa Rica, El Salvador y Honduras se opondrán a ella.[64] Pocos meses antes, algunas ONG mexicanas habían promovido una serie de reuniones en la que participaron ONG centroamericanas, estadounidenses y canadienses. De dichas reuniones surgieron organizaciones coordinadoras, en las cuales las ONG de los países desarrollados sólo habrían de tener un carácter de miembros honorarios.[65]

En cuanto a la influencia de las ONG sobre las políticas mexicanas, se afirma que no sólo contribuyeron a mejorar el trato que se daba a los refugiados,[66] sino que, más relevante para nuestro estudio, modificaron el enfoque gubernamental del problema, que así pasó de un enfoque de seguridad nacional a otro de protección de derechos humanos.[67] El gobierno mexicano ha respondido a las demandas de éstas y otras organizaciones, aunque siempre dentro de ciertos límites. Recuérdese, por ejemplo, su negativa a firmar la Convención o el Protocolo relacionado con el *status* de refugiados. Cualesquiera que hayan sido los logros, las propias ONG reconocen la fuerte contribución a los mismos por el apoyo que se recibió de distintas fuentes del exterior.

A raíz de la repatriación de los refugiados, y de la exclusión del problema de la migración hacia Estados Unidos en las negociaciones del TLC, estas ONG decidieron acercarse a académicos estadounidenses y canadienses; con ello, buscaban promover el estudio del fenómeno migratorio desde una óptica más amplia, así como el diseño de un enfoque regional del problema, que tome en cuenta el flujo migratorio proveniente de Centroamérica.[68] Asimismo, algunas de estas ONG han ido ampliando su actividad hacia la protección de los derechos humanos, civiles y políticos en

[64] Algunas ONG habían sido invitadas por el ACNUR a la conferencia anterior (CIREFCA I), ya que no habían logrado participar como organización regional. Aguayo, "Del anonimato...", pp. 334-337.

[65] *Ibid.*

[66] Según un destacado estudioso del fenómeno, la labor de las ONG incidió claramente en la modificación del proyecto de Ley General de Población de 1990, en la cual se logró la incorporación de la figura de refugiado como calidad migratoria. *Ibid.*, p. 339.

[67] Aguayo, "The evolution..." p. 12.

[68] *Ibid.*, p. 14.

México, para lo cual mantienen algunos de sus apoyos del exterior. Unas cuantas de ellas se convirtieron en núcleo coordinador de las docenas de organizaciones afines que han surgido en el país con este mismo propósito.[69]

De las cerca de 300 ONG interesadas en esta problemática mexicana, la mayoría de ellas minúsculas, un número reducido ha acudido al establecimiento de lazos transnacionales y a la actuación en foros externos. Por supuesto, entre éstas últimas se encuentran algunas de las ONG más grandes y mejor organizadas. A partir de 1990, año en el cual se celebró la primera audiencia del Congreso de Estados Unidos sobre la situación de *los derechos humanos en México, algunos miembros de esas ONG han* participado recurrentemente en ese y otros foros del país vecino.[70] Por otra parte, se sabe poco de su actuación en las instancias respectivas de organizaciones multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En cuanto al grado de influencia que hayan alcanzado las ONG en materia de política exterior, no es posible afirmar que hayan sido determinantes en la decisión gubernamental de adherirse a las convenciones internacionales sobre derechos humanos. La aceptación de un buen número de estos acuerdos antecede a la emergencia de las ONG mexicanas. Es más, México ha sido un participante activo en la discusión de códigos de comportamiento al respecto. En cuanto al impacto a nivel interno destaca la creación de instituciones, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1990), y otras comisiones similares en cada una de las entidades federativas. El momento favorecía no sólo una respuesta rápida del gobierno mexicano a las demandas de las ONG sino iniciativas audaces que claramente se ligaban al afán de neutralizar o diluir obstáculos a la buena marcha de la negociación del TLC.

Sin embargo, el aumento de la actividad de las ONG parece seguir en marcha, con lo cual obliga al gobierno mexicano a la modificación de algunos aspectos de su política exterior. Los cambios se relacionan, entre otros, con *la protección de los derechos humanos básicos* y el avance de la democratización del país. Una de las modificaciones fue la aceptación de la presencia de quienes, en la práctica, fungieron como observadores ex-

[69] Al parecer, en 1984 sólo existían cuatro ONG interesadas en el tema: para 1992 eran más de 200. Tuvo mucho que ver en esa explosión *la creación de la Academia Mexicana de Derechos* Humanos, que con fuerte apoyo de la Fundación Ford, entrenó a sus miembros al mismo tiempo que alentó la investigación y la educación sobre protección de derechos humanos. Sikkink, *op. cit.*, p. 430.

[70] *Ibid.*, p. 432.

ternos de las elecciones mexicanas de 1994, además de la participación de funcionarios de la ONU en el entrenamiento de los observadores mexicanos. Con ello se modificó la posición tradicional del Estado mexicano, que se esforzó siempre por poner el funcionamiento de su sistema político al resguardo de la interferencia externa. Otro ejemplo es la aceptación de la reciente visita a nuestro país de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, si bien aquí todavía se observan reticencias amplias a aceptar la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cabe precisar que el Partido Acción Nacional (PAN) fue el primero en recurrir a aquella comisión, en los años ochenta, en relación con procesos electorales de Chihuahua, Durango y Nuevo León.[71]

Aunque sea someramente, resulta necesario mencionar, por último, el caso de un pequeño grupo de ONG mexicanas que, a contracorriente, centra su atención en sucesos que se dan en otro país, en este caso, Estados Unidos. Se trata de una ONG y una institución académica de Tijuana que, preocupadas por la situación de los migrantes indocumentados, unen su acción a sus colegas del condado de San Diego para proporcionar apoyo en forma de comida, abrigo y servicios legales. Su labor ha sido apoyada por el consulado mexicano, el cual les ha ofrecido alguna asistencia material directa, además de servir como interlocutor con las autoridades del país vecino. Esta tarea ha provocado la ruidosa protesta de organizaciones locales estadounidenses que han calificado ese apoyo de intervención en los asuntos internos de su país.[72]

Las ONG y las negociaciones del TLC

El caso más llamativo de la actuación de los variados tipos de ONG mexicanas está relacionado con las negociaciones del TLC. Éstas abrieron una ventana de oportunidad para que avanzaran sus propuestas. La mayoría respondió así al llamado de organizaciones afines de los otros dos países norteamericanos, aunque algunas lo hicieron por propia iniciativa. Varias de ellas se unieron en la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, y otras procuraron sus alianzas en forma individual. Unas optaron por oponerse tajantemente a la firma del tratado, mientras otras es-

[71] La comisión emitió sus resoluciones en 1990 y 1991, recomendando la reforma de las leyes electorales.

[72] Los grupos opositores son connotados por su posición antiinmigrante. Para un análisis acucioso de la labor de estas ONG, véase Thorup, "Redifining Governance in North America: The Impact of Cross-Border Networks and Coalitions on Mexican Immigration into the United States", *Rand Corporation, Program for Research on Immigration Policy*, DRU-219-FF, marzo de 1993, 85 pp.

tuvieron interesadas en condicionarlo. Entre éstas últimas se contó un puñado de ONG ambientalistas mexicanas que se sumó a las ONG estadounidenses que pugnaron por un acuerdo paralelo en materia ambiental. Ya antes algunas de ellas habían participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, que marca el inicio de su actuación a nivel internacional.

La asimetría de las ONG involucradas en estas alianzas, en recursos, información y capacidad de influencia, hizo que la agenda, incluyendo la gran mayoría de las propuestas concretas, fuera establecida por las ONG estadounidenses. Aun cuando también participaban ONG de Canadá, el hecho de que la actividad se concentrara en Estados Unidos, en donde se consideraba habría de tomarse la decisión crucial sobre la suerte del TLC, también contribuyó a que las organizaciones del país vecino orquestaran las acciones.

La información accesible parece indicar que sólo uno de los temas que trataron de incluir en la agenda de las negociaciones era iniciativa de ONG mexicanas: la protección de los derechos humanos, estrechamente ligada con la cuestión de la democracia en México. Como se sabe, este tema no se incorporó en las negociaciones gubernamentales del TLC, tampoco pasó a formar parte de negociaciones paralelas, aunque sí se convirtió en parte de la agenda pública, hay rumores de que también se discutió confidencialmente entre funcionarios.

Siempre es difícil evaluar el grado de influencia que este tipo de organizaciones *tiene en la toma de decisiones. Es mucho más difícil cuando no* sólo actúan en alianza con sus contrapartes de otros países, sino, como en el caso de las negociaciones del TLC, con organizaciones de otros sectores. Por añadidura, en este proceso concreto actuaron muchas otras fuerzas.[73] Puede hablarse de que las ONG que buscaron condicionar el tratado obtuvieron la inclusión de temas en la agenda, como la protección ambiental y la firma consecuente de un acuerdo paralelo que establece la creación de instituciones. Por restringido que este acuerdo sea, da la base y ofrece nuevos espacios para seguir luchando por sus objetivos. Aquellas organizaciones que pretendieron derrotar el tratado o ampliarlo hacia la creación de una comunidad no tuvieron éxito. Sin embargo, se puede afirmar que estas ONG introdujeron en la agenda un tema como el de derechos humanos y que, al politizarlo, lograron que se le diera más atención. Igualmente, lograron nuevos espacios trilaterales de acción, como los creados al amparo del acuerdo laboral. Por último, vale la pena destacar un logro

[73] Véase, Frederick Mayer, *op. cit.* (nota 15, *supra*).

conjunto que favorece el trabajo futuro de las ONG mexicanas: la apertura de nuevos accesos a la toma de decisiones en México.[74] Podría hablarse de la modificación de aquello que algunos estudiosos llaman las *estructuras de oportunidad política;* esto es, la modificación del contexto en el cual las ONG participan políticamente.

Atribuir esos cambios a la actuación de las ONG y sus alianzas transnacionales parece excesivo, dada la presencia de actores más poderosos que promovieron los mismos objetivos. Habría que señalar, sin embargo, que en virtud de la debilidad intrínseca de estas organizaciones, su capacidad de influencia deriva precisamente de su habilidad para empujar a otras fuerzas más poderosas en favor de su objetivo.

En cuanto al impacto a futuro del proceso de negociación y aprobación del TLC y su puesta en marcha, es claro que contribuyeron a crear o fortalecer lazos transnacionales entre las ONG mexicanas y sus contrapartes de los otros dos países norteamericanos. No obstante, ese mismo proceso alertó a algunas ONG mexicanas sobre los límites de la acción conjunta, ya que advirtieron la asimetría de la relación misma que, si se da en las relaciones gubernamentales de los dos países, también se reproduce en muchos otros niveles de las relaciones. Además, las ONG nacionales percibieron diferencias claras entre sus agendas y las de sus contrapartes, que muchas veces derivan de las ligas existentes entre éstas últimas y sus donantes, sean individuos, instituciones privadas o públicas. Las diferencias de prioridades y de propuestas de solución por parte de los donantes pueden hacer que aunque coincidan en el diagnóstico del problema, los puntos de vista de las ONG para solucionarlo no lo hagan. Más de una organización mexicana percibió la tendencia de las ONG extranjeras a maximizar su poder de negociación en un momento dado en el cual el grado de influencia que pudieran ejercer, y no necesariamente la gravedad de un problema determinara la concentración de su acción. Resulta claro que ello puede provocar distorsiones en el establecimiento de prioridades con consecuencias negativas.

Para algunas ONG, vale la pena correr esos riesgos por estimar que no tienen otra posibilidad para impulsar los cambios que pretenden. Otras más consideran obsoletos los conceptos de soberanía o, bien, piensan que principios como la adecuada protección de los derechos humanos o la democracia son valores universales superiores a cualquier otro.

[74] Además de las instituciones contempladas en los acuerdos paralelos, se crearon a nivel nacional consejos de distinta índole, en los cuales las ONG tienen ahora voz y, a veces, voto.

Conclusiones

Más allá del Estado, en las relaciones internacionales de México y en la formulación de su política exterior han comenzado a participar o a adquirir un papel más visible actores que antes no lo hacían o que no existían, "viejos" o "nuevos" actores, según los hemos llamado aquí. Su acción ha complicado el manejo de esas relaciones por parte del Estado mexicano, aunque éste ha logrado mantener un buen grado de control. En algunas ocasiones, esa actividad le ha sido útil en la búsqueda de sus objetivos; en otras, ha elevado los costos que ha tenido que pagar para obtenerlos.

De los actores tradicionales, los empresarios son quienes se han mostrado más interesados, tanto en el establecimiento de contactos más allá de las fronteras como en la participación en la toma de decisiones en materia de política exterior, básicamente económica. Hasta ahora, éstos han trabajado muy de cerca con el gobierno, si bien esto podría cambiar en el futuro. Por su parte los sindicatos muestran más reticencias a involucrarse en estos temas o a buscar alianzas transnacionales, aunque continúan los estímulos desde el exterior para que tengan una mayor actividad.

Las ONG, solas o en alianzas transnacionales, lograron introducir temas en la agenda internacional de México que redundaron en algunas modificaciones de la política exterior del país. Estas organizaciones, las cuales prácticamente no existían o tenían escasa actividad internacional antes de que se iniciara la década pasada, se han convertido en nuevos actores de las relaciones internacionales de México. En procesos importantes, como la negociación del TLC, introdujeron asuntos en las negociaciones, las negociaciones paralelas o en la agenda pública que no habían sido previamente contemplados por el gobierno mexicano. Una multitud de fuerzas y elementos entraron en acción, por lo que es muy difícil determinar la influencia relativa de esos actores cuando tuvieron alianzas con otros actores trasnacionales, o cuando su intento de influencia es paralelo o coincide con el de actores externos, ya sean Estados, instituciones multilaterales o fuertes ONG.

¿De qué factores ha dependido el impacto real de estas ONG, sobre todo el de las que actúan en coalición y, en particular, en coaliciones transnacionales? Sus esfuerzos más exitosos, por supuesto, han estado ligados a uno de los nuevos mecanismos de influencia en las relaciones internacionales: el acceso a una comunidad de naciones.[75] Ligado a ello puede men-

[75] Esto es, la entrada al TLC. El acceso a mercados y a créditos, así como a otros tipos de ayuda económica han sido precisamente los mecanismos utilizados por países desarrollados o instituciones multilaterales para impulsar cambios de comportamiento de los Estados.

cionarse el aumento de la sensibilidad del gobierno a la crítica externa en momentos específicos y, en general, a su interés en preservar una imagen de nación civilizada o democrática.[76] Asimismo ha tenido importancia el lugar donde se ejerce la influencia, el cual, en la gran mayoría de los casos, ha sido el congreso estadounidense; aquí también ha influido el momento.

Hasta ahora, tal vez el logro más importante de las ONG mexicanas ha sido la ampliación considerable de sus espacios políticos de acción, formales e informales. Lo anterior aumenta las probabilidades de una actividad más intensa en el futuro. Hasta hoy, gran parte de esta actividad ha estado en enfrentamiento con el gobierno; sin embargo, si nos atenemos a aquello que sucede en otras latitudes, esto no debe ser necesariamente así.

[76] Estas condiciones, que favorecen cambios de comportamiento de los Estados, son utilizadas en el análisis del caso de México por Sikkink, *op. cit.*, pp. 411-441.

Hacia la consolidación de una relación estratégica: México y Canadá

*Sandra Fuentes-Berain**

Durante el otoño de 1994, en un artículo publicado en la *Revista Mexicana de Política Exterior*,[1] presenté un análisis de la relación bilateral México-Canadá en el cual se destacaron tres elementos importantes que han favorecido el acercamiento de ambos países en los últimos años: convergencia, coincidencia y complementaridad.

En aquel entonces, celebrábamos el 50 aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas e iniciábamos una nueva etapa cobijada por el entusiasmo de la firma, y la posterior instrumentación, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). La convergencia —resultado del proceso de redefinición de las políticas exteriores de México y Canadá—, la coincidencia en múltiples temas, así como la complementaridad en áreas de interés común permitieron a los nuevos socios inyectar un dinamismo inusitado a la relación bilateral, tanto en los ámbitos del comercio y la inversión como en una amplia gama de temas culturales y educativos, de medio ambiente, ciencia y tecnología, entre otros.

Después de tres años de instrumentación del TLC, podemos decir que las bases de la nueva asociación se han ido construyendo de manera firme. Canadá y México han sido países privilegiados que supieron aprovechar

* Embajadora de México en Canadá.

1 Sandra Fuentes-Berain, "México y Canadá: la nueva frontera del norte", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, p. 14.

el momento ideal para sembrar la semilla del árbol llamado relación bilateral. La fertilidad de la tierra ayudó a que creciera rápido y a que, además de múltiples ramas, empiecen ahora a brotar las primeras hojas. Los elementos clave para cosechar el fruto serán un riego constante y un buen abono.

En las conclusiones del artículo citado se señalaba que los factores de convergencia, coincidencia y complementaridad habían forjado una alianza estratégica entre ambas naciones; se señalaba. también, que el éxito futuro de esta dependería de dos nuevos factores: continuidad y consistencia. El primero de ellos supone la persistencia en la intención y la flexibilidad de la acción para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazos, más allá de los cambios de administración; el segundo conlleva el diseño y puesta en práctica de una estrategia integral que se refleje en la agenda bilateral y que, a la vez, sea coherente con los objetivos de política exterior y con los procesos de desarrollo y modernización de los dos países.

Este ensayo tiene como objetivo identificar los compromisos, las acciones y los avances que tanto la continuidad como la consistencia han ido dando a la relación bilateral México-Canadá en su etapa de aliados. Para ello, he dividido el análisis en dos partes: la primera aborda el seguimiento e instrumentación de los mecanismos de diálogo y cooperación que han otorgado una mayor solidez y madurez a la relación bilateral; la segunda presenta la ampliación y el enriquecimiento de la agenda bilateral como muestra del proceso de interrelación y el enorme potencial de cooperación y de intercambios que existen entre ambos países.

Pocos países como Canadá reúnen las condiciones para constituirse en un aliado estratégico para México, con el cual se sostenga un diálogo político abierto y transparente, que cuente con un potencial de cooperación de mutuo beneficio y, sobre todo, con el que se comparta una voluntad política para aprovechar plenamente las ventajas comparativas. Como señaló el entonces embajador de Canadá en México, David Winfield, en una conferencia dictada en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), en 1993: "En Canadá existe (tal vez por primera vez) un compromiso serio de desarrollar este potencial, creo que en México existe el mismo compromiso".[2]

Desde mi punto de vista, además de ese compromiso, los dos países han asumido una responsabilidad compartida, conscientes de que un ma-

[2] David Winfield, "Relaciones bilaterales Canadá-México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 38, primavera de 1993, p. 41.

yor acercamiento coadyuvará a enfrentar de mejor manera los desafíos que plantea el actual entorno internacional. Para mí, la oportunidad de participar activamente en la construcción de esa nueva relación ha sido una experiencia importante tanto en lo personal como en lo profesional, como miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM). Por esa misma experiencia, me propongo ser realista en el análisis de las posibilidades y las oportunidades que México tiene con Canadá.

La intención de México de diversificar su política exterior encuentra en Canadá su primera y más importante prueba, tanto uno como el otro promueven la diversificación de sus vínculos económicos, políticos y sociales; en gran medida, lo hacen a partir de su relación con Estados Unidos. De hecho, México no procura cambiar de socios privilegiados, sino fortalecerse internamente para seguir siendo un par en el escenario internacional. Por lo mismo, la diversificación de nuestro país con Canadá será en un plano de igualdad, o no será.

Los cimientos de una relación exitosa

De la respetuosa indiferencia a socios estratégicos

Desde que se anunció la posibilidad de que Canadá y México se constituyesen en socios dentro de un tratado de libre comercio, las perspectivas para el desarrollo de la relación bilateral cobraron un impulso sin precedente. El proceso gradual e ininterrumpido de intercambios y de conocimiento recíproco, iniciado hace menos de una década, ha cerrado la brecha que durante mucho tiempo justificó la "respetuosa indiferencia" que caracterizaba a la relación bilateral;[3] hoy, ha dado paso a una valoración más profunda de los contactos entre ambos países.

La prioridad que México otorga a Canadá se inscribe por primera vez, de manera directa en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND),[4] en

[3] Para mayores referencias, véase "Diálogo y una relación sin precedente", *El Nacional* (México), junio de 1996, suplemento especial.

[4] México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995, p. 10. La referencia completa sobre Canadá señala: "Con Canadá existen intereses de carácter bilateral y regional que deben aprovecharse cabalmente para impulsar nuestros vínculos económicos y lograr mayor coordinación de políticas en foros multilaterales. En particular, se intensificarán las consultas relativas a la agenda multilateral, en temas de cooperación legal y en la lucha contra el narcotráfico. De igual manera, se dará un mayor impulso a temas como la promoción del desarrollo, la creación y modernización de infraestructura y el intercambio científico, técnico y cultural."

el cual se plantean las estrategias para intensificar las relaciones con nuestros principales socios comerciales. En lo que se refiere a Canadá, la estrategia mexicana se circunscribe claramente dentro de nuestras líneas de acción para promover una mayor diversificación y acercamiento con naciones que, debido a su peso específico en el escenario internacional, su dinamismo económico y tecnológico, su nivel de coincidencia con México en foros internacionales y la existencia de estrechas relaciones históricas y culturales, se consideran países clave.

Del lado canadiense. el interés por el continuo desarrollo de la relación bilateral con México se vio favorecido por el hecho de que, desde la llegada del Partido Liberal al poder, en 1993, los esfuerzos de diversificación de las relaciones internacionales de Canadá se han concentrado en dos áreas prioritarias: el Pacífico Asiático y América Latina. En esta última región, México es el país al cual Canadá otorga la más alta deferencia, como quedó plasmado en *Canadá en el mundo*,[5] documento que contiene los postulados centrales de la nueva política exterior canadiense.

Se habla mucho de la construcción de una relación estratégica entre México y Canadá. Varios elementos favorecen dicha posibilidad: su ubicación geográfica; el deseo de redefinir su relación con el vecino común; la coincidencia en temas como la solución pacífica de controversias; el respeto al derecho internacional; el apoyo a los organismos multilaterales y la aspiración común de desempeñar un papel digno e independiente en el mundo; y la complementaridad en áreas de interés mutuo como América Latina y el Pacífico Asiático, entre otros. Cualquier relación estratégica requiere identificar las coincidencias que lleven hacia una acción común; a la vez, exige asegurar el respeto entre las partes con objeto de disminuir los riesgos que plantean la intensidad de los intercambios y la divergencia en algunos temas. En ese marco, México y Canadá podrían edificar su relación con base en tres líneas de acción:

1. Estrechar sus vínculos con objeto de convertirlos en un contrapeso a sus respectivos nexos con Estados Unidos. Para los dos países, la relación con su poderoso vecino es prioritaria; de ahí que a ninguno le interese antagonizarlo. Una alianza entre Canadá y México significaría más bien la oportunidad de asegurar que Estados Unidos cumpla con sus compromisos regionales; hacer contrapeso a medidas unilaterales violatorias del derecho internacional como la llamada

[5] Véase Canadá, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, *Le Canada dans le monde*, 1995. documento E2-147/1995 p. 20.

Ley Helms-Burton y edificar las condiciones para cumplir con sus políticas de diversificación.

2. Multiplicar la colaboración que ofrecen la convergencia de posiciones hacia el Atlántico y el Pacífico y el afán de extender el libre comercio a todo el hemisferio. México y Canadá comparten el compromiso de incorporar a Chile al TLC.

3. Aprovechar los elementos coincidentes y complementarios para afirmar sus estratégias de política exterior en foros como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otros.

La identificación de áreas en las cuales exista una visión compartida no implica, sin embargo, la ausencia de diferencias de fondo. Tal vez la mayor de éstas se refleja en el activismo de la política exterior. Mientras para México la no injerencia en asuntos internos es una condición *sine qua non* de respeto a la soberanía de los países, Canadá considera como una obligación moral la promoción operativa de valores como el desarrollo democrático y el respeto a los derechos humanos.[6] México no es indiferente a la problemática de otras naciones; no obstante, por experiencia histórica sabemos que en la autodeterminación de los pueblos reside la solución a sus problemas específicos.

En el fortalecimiento de las coincidencias entre Canadá y México, y en el respeto de sus divergencias, se encuentra el punto medular de una relación exitosa. En los últimos años, los dos países han avanzado a pasos agigantados en la creación de importantes mecanismos de diálogo, los cuales se reflejan en una relación bilateral madura y moderna.

Diálogo franco y abierto

Diversos mecanismos ponen de manifiesto la relación de privilegio que existe actualmente entre México y Canadá. El continuo esfuerzo de los

[6] *Ibid.* Los postulados centrales de la política exterior canadiense subrayan que los nuevos desafíos globales exigen tanto la capacidad para influir en las relaciones económicas internacionales como iniciativas que permitan asegurar un entorno social estable, que estimule el crecimiento y el desarrollo económico.

dos gobiernos por acercarse *cada vez más y mantener un diálogo al más* alto nivel ha sido significativo. Como muestra de ello, el primer ministro Jean Chrétien realizó su primera visita oficial a México en marzo de 1994, incluso antes de hacerlo a Estados Unidos. De la misma manera, uno de los primeros viajes del presidente Ernesto Zedillo, aún como presidente electo, tuvo como destino a Canadá, en noviembre de 1994; anteriormente sólo había viajado a Centroamérica, lo que rompió con la tradición de los mandatarios mexicanos de realizar su primer viaje internacional a Estados Unidos.

En junio de 1996, el presidente Zedillo devolvió la cortesía al primer ministro canadiense, al realizar una visita de Estado a Canadá. Al ser recibido en el seno del Parlamento canadiense, el presidente de México destacó las múltiples coincidencias entre ambos países; dicho acto destaca porque, durante el presente gobierno liberal, solamente el presidente William *Clinton había sido objeto de tal distinción.*[7]

Después de los encuentros entre jefes de Estado, la reunión de la Comisión Ministerial Mixta es el foro de consulta de más alto nivel. Dicha comisión celebra sus reuniones anualmente, de manera alternada, en uno y otro país.[8] México es el único país con el cual Canadá mantiene este tipo de encuentros. La ampliación de la agenda bilateral ha conllevado a que en algunas de las reuniones hayan participado hasta nueve secretarios de Estado mexicanos y sus homólogos canadienses. Por el desarrollo de la relación, algunos de ellos han establecido, incluso, una comunicación directa y se reúnen constantemente para intercambiar puntos de vista.

Pero no sólo los gobiernos dialogan; en el ámbito legislativo, se ha reactivado e intensificado las reuniones de la Comisión Interparlamentaria México-Canadá, mecanismo creado en 1975 con el propósito de facilitar *el diálogo entre los parlamentarios de los dos países sobre temas de diversa* índole de la relación bilateral. Éstos van desde la migración y el comercio hasta los mecanismos de combate al narcotráfico y a la farmacodependen-

[7] El gobierno canadiense había rechazado solicitudes para dirigirse al Parlamento a mandatarios de la talla de Nelson Mandela y del primer ministro chino Li Peng.

[8] Las reuniones de la Comisión Ministerial Mixta fueron establecidas oficialmente en noviembre de 1968. Es un mecanismo de consulta que permite a los secretarios de Estado y a sus homólogos canadienses abordar directamente temas de interés común para ambos países, tanto en la esfera política como en los campos económico y comercial, así como en otras áreas vinculadas con la relación bilateral. Las reuniones son copresididas por el secretario de Relaciones Exteriores de México y el ministro de Asuntos Exteriores de Canadá. La XII reunión de la CMM se celebra en la ciudad de México, el 19 de diciembre de 1996.

cia, entre muchos otros.[9] Asimismo, la creación del Grupo Parlamentario de Amistad México-Canadá, en 1994, ha promovido un mayor conocimiento de nuestro país en los órganos legislativos canadienses.

La interacción se ha extendido hasta las comisiones de derechos humanos y los institutos electorales de ambos países a través de acuerdos de cooperación que se firmaron en 1995 y 1996, respectivamente.

De cara al próximo milenio

El grado de madurez que la relación bilateral ha alcanzado se refleja en la creación de nuevos mecanismos de diálogo y consulta, entre los cuales destaca el Comité Directivo Bilateral, formado luego de la XI Reunión de la Comisión Ministerial, celebrada el 27 de abril de 1995. Dicho grupo se formó con el propósito de promover la relación bilateral mediante la coordinación de políticas de fortalecimiento de las instancias de diálogo existentes, así como la creación de otras que favorezcan el intercambio de experiencias en los más diversos sectores.

Estos elementos fueron plasmados en la Declaración de Objetivos de la relación México-Canadá y en su plan de acción que enlista de manera pormenorizada los pasos concretos a seguir, con el fin de intensificar los contactos bilaterales y propiciar un incremento de las oportunidades que la relación ofrece.

Un hecho sin precedente fue la puesta en marcha de un interesante programa de intercambio de funcionarios de los respectivos servicios exteriores, con el cual se propicia un acercamiento entre uno y otro país, en lo que a formulación y conducción de la política exterior se refiere. Cabe señalar que es la primera ocasión en que México realiza un intercambio de esta naturaleza mientras que, para Canadá, es la primera vez que lo hace con un país no europeo o no miembro de la Mancomunidad Británica de Naciones.[10]

De igual forma, los institutos de estudios diplomáticos de Canadá y México han iniciado un valioso intercambio de experiencias en torno a la formación de sus miembros; asimismo, se trabaja en la organización de

9 La X Reunión de la Comisión Interparlamentaria se celebró en Ottawa, del 14 al 17 de mayo de 1996.

10 Actualmente, Canadá tiene programas consolidados de intercambio de funcionarios con un reducido número de países, entre los que destacan Gran Bretaña, Alemania y Australia.

seminarios conjuntos y en el intercambio de información sobre tecnologías de educación a distancia.

Por último, vale la pena señalar la creación de un Grupo de Planeación Política y Prospectiva, foro ideal de consulta política. Mediante este valioso instrumento, las áreas de planeación política se reúnen una vez al año para intercambiar impresiones acerca de las posiciones que los dos países manejarán en foros internacionales y en el plano bilateral, buscando identificar puntos de vista que afirmen sus estrategias de política exterior.

Los nuevos instrumentos con los que cuenta la relación bilateral permitirán, sin duda, que tanto México como Canadá enfrenten los retos que la transformación constante en el escenario mundial impone. Al mismo tiempo, los obligará a respetarse en temas acerca de los cuales existan perspectivas distintas entre ellos. Ejemplo de lo anterior es la diferencia de enfoques, ya mencionada, en cuanto a política exterior, así como en el papel internacional que ambos países tienen ante situaciones de crisis y de conflictos.

Como ya se dijo, Canadá y México concurren en muchos puntos de vista y sus posiciones en materia multilateral son también mayoritariamente coincidentes. Sin embargo, México no apoya la injerencia en los asuntos internos de otras naciones, como tampoco la promoción tutelar de modelos de desarrollo político, sean éstos democráticos o de otra naturaleza. Nuestra experiencia histórica, de guerras e invasiones, labró en nosotros una tradición de defensa de la soberanía nacional y de respeto a la autodeterminación de los pueblos.

Durante la Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 1996, el presidente Zedillo indicó: "Con apego a nuestros principios, México sostiene firmemente que la democracia no puede transplantarse de un lugar a otro, de una sociedad a otra, no puede imponerse mediante conquista, injerencia o presiones externas... La construcción y la consolidación de una vida democrática plena y normal, eficiente y participativa es una tarea permanente de cada nación."[11]

Por tal razón, México busca mantener un mareo respetuoso con Canadá porque, a final de cuentas, éste reforzará la madurez que los mecanismos de diálogo han logrado proporcionar a la relación bilateral.

[11] Discurso del presidente Zedillo durante la Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago de Chile, en noviembre de 1996.

Otro factor necesario en una relación exitosa es la confianza, la cual, sin duda, ha existido entre México y Canadá. A pesar de las vicisitudes que nuestro país ha atravesado en los años 1994 y 1995, Canadá ha mantenido una invariable confianza en el potencial y la certeza de que México saldrá fortalecido de las pruebas económicas que enfrenta. El gobierno canadiense manifestó su solidaridad desde el principio, al otorgar un importante respaldo financiero en la aplicación de la estrategia del gobierno mexicano para la recuperación y el crecimiento de la economía. Desde esa perspectiva, pese a la crisis, nuestra economía se apoya sobre bases sanas para su recuperación.

Algunos autores canadienses coinciden en señalar que "México se ha convertido en una de las economías más abiertas de América Latina, por lo que ofrece múltiples ventajas comparativas".[12] Una de esas ventajas la constituye, precisamente, un mercado de más de 90 millones de habitantes, lo que resulta bastante atractivo, si se considera que la base de la economía canadiense es la actividad exportadora.

A partir de la entrada en vigor del TLC, el comercio bilateral y los flujos de inversión se han incrementado de manera impresionante. Actualmente, Canadá es el octavo país en importancia con inversiones, directas en México. De enero de 1994 a fines de 1995, la inversión canadiense ascendió a 1 208 millones de dólares MDD, a saber, 5.7% del total de la inversión extranjera en nuestro país.

Bajo las perspectivas que el programa de privatización del gobierno del presidente Zedillo ha generado, se prevé que el patrón de crecimiento de la inversión canadiense en México se concentre principalmente en autopartes, servicios, tecnología ambiental, telecomunicaciones, transportes, minería, energía y el sector agroindustrial. Actualmente, más de 600 empresas en México cuentan con capital canadiense. La mayoría de ellas se ubica en el comercio, la minería y, en particular, los sectores manufacturero y de servicios.

También ha sido importante la participación activa de dos bancos canadienses, el Banco de Nueva Escocia con Inverlat y el Banco de Montreal con Bancomer. Con sus inversiones, la banca canadiense se coloca en una situación privilegiada en el mercado financiero mexicano y, a la vez, con-

[12] Jan Fedorowicz, Marvin Bedward, Joanna Townsend y Ruth Rayman, *Canada-México: Partnering for Success*, 1996 (cuarta edición), p. 51.

tribuye a consolidar las instituciones financieras nacionales, factor necesario en el crecimiento económico de nuestro país.

La reducción de aranceles y de obstáculos comerciales ha favorecido un mayor intercambio desde enero de 1994, año en que el comercio bilateral total ascendió a 5 580 MDD, de los cuales México exportó 4 525 MDD e importó 1 054 MDD. En 1995, México y Canadá comerciaron un total de 6 447 MDD; de este total, las exportaciones mexicanas fueron de 5 340 MDD y las importaciones provenientes de Canadá de 1 106 MDD. La balanza comercial ha sido tradicionalmente superavitaria para México, con incrementos de 18.7% en 1994 y 22% en 1995.

Si bien las cifras del comercio bilateral han sido alentadoras, todavía existe mucho potencial de intercambio que los dos países pueden aprovechar. Es importante destacar que, del comercio total de Canadá, el comercio bilateral con México representó apenas 1.34% en 1994 y 1.36% en 1995. Las cifras son verdaderamente pequeñas, sobre todo si se comparan con el casi 80% que durante los mismos años significó su comercio bilateral con Estados Unidos.

Como consecuencia normal del creciente intercambio comercial han surgido algunas disputas bilaterales. Sin embargo, éstas se han canalizado a través de comités y grupos de trabajo dentro del propio TLC, así como de otros mecanismos que han favorecido el diálogo y el entendimiento. Los empresarios de ambos países han logrado establecer estrechas relaciones, a través de foros como el Business Retreat, que agrupa a empresarios de alto nivel tanto de México como de Canadá, y el Business Council on National Issues, grupo empresarial que en su momento apoyó decididamente la negociación del TLC. A estos foros se agrega el North American Committe, que reúne a empresarios, líderes obreros y académicos de Canadá, Estados Unidos y México así como el North American Institute (NAMI).

La embajada de México en Canadá ha desempeñado un papel relevante en la concertación de las diferentes áreas técnicas, al acercarlas y facilitarles canales de comunicación. Cabe señalar que México cuenta con una importante red de representaciones a lo largo de Canadá, que apoya la labor de promoción y seguimiento de los asuntos económicos y comerciales. Además de la embajada y los consulados generales y honorarios, existen oficinas de representación del Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) en Toronto, Montreal y Vancouver, así como de Banamex, Banca Serfín y Banca Confía en Toronto. Por su parte, en noviembre de 1996, Canadá inauguró su oficina comercial en Guadalajara, la cual se sumó a las ya existentes en el Distrito Federal y Monterrey.

Las múltiples oportunidades de inversión, los crecientes intercambios comerciales y los frecuentes viajes de empresarios de ambos países animaron también la apertura de la Cámara de Comercio Canadiense en México y, muy recientemente, de la Cámara de Comercio Mexicana en Canadá lo mismo que del Consorcio de Empresarios Canadá-México en Calgary.

Los frutos de la complementaridad

Donde la diversificación comienza

La relación entre Canadá y México ha llegado a un punto en el cual la característica principal no está dada solamente por lo mucho que tienen en común sus políticas exteriores o por el intercambio comercial. Hoy en día, la relación bilateral está definida por la intensidad de contactos, la creciente suscripción de instrumentos formales de cooperación y el incremento de los nexos de todo orden que abarcan, desde lo cultural-educativo, hasta la colaboración en materia agrícola, laboral, minera, de transporte, seguridad social, turística, entre otros.

Todo ello ha brindado mayor riqueza y contenido a nuestra agenda; a la vez, ha generado un mejor conocimiento mutuo y un estímulo a la complementaridad. Para México, Canadá representa no sólo la oportunidad de contar con un aliado estratégico en la relación con Estados Unidos, sino una verdadera opción de cooperación y desarrollo que México esta capitalizando. En particular, esta alternativa nos brinda la posibilidad de avanzar en los programas nacionales de desarrollo de sectores altamente prioritarios para México.

En el ámbito agropecuario, nuestro país encuentra en Canadá un sector con gran potencialidad. La presencia de productos mexicanos en el mercado agropecuario canadiense es todavía incipiente, al representar solamente 2.2%. Sin embargo, es importante destacar que, desde la entrada en vigor del TLC, las exportaciones mexicanas a Canadá se han incrementado en casi 80%. En la actualidad, las dos partes se esfuerzan en aumentar los intercambios, ya sea mediante la aplicación del Acuerdo Bilateral para la Cooperación Agropecuaria como a través de la adopción de nuevos acuerdos.[13]

[13] Ejemplos concretos son el reconocimiento al sistema mexicano de inspección de carnes y la acreditación de las plantas procesadoras de carne por parte de Canadá, así como el acuerdo que autoriza a Canadá a exportar a México la semilla de papa.

Así como las condiciones geográficas y climatológicas de Canadá le obligan a importar una parte significativa de los productos agrícolas que consume, su estructura demográfica plantea la necesidad de mano de obra agrícola en general. Lo anterior ha permitido que, desde 1974, México y Canadá lleven a cabo uno de los mejores ejemplos de cooperación: el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales.

En el marco de éste, aproximadamente 5 mil trabajadores mexicanos viajan a Canadá cada año, con lo cual generan beneficios económicos para ambas partes. Los trabajadores migratorios reciben un trato humano y respetuoso, en condiciones de igualdad en materia de salarios y prestaciones sociales, respecto de los trabajadores canadienses. Gran parte del éxito de este mecanismo se debe a la preferencia por la mano de obra mexicana, al igual que a la manera eficiente en que ha sido instrumentado por los gobiernos. Aunque el porcentaje de trabajadores mexicanos es todavía reducido, sobre todo si se compara con la migración laboral a Estados Unidos, sirve de ejemplo para demostrar que, cuando existe voluntad política, nuestros connacionales pueden recibir el respeto que merecen.

Las diferencias en el nivel de desarrollo y en la estructura científico-tecnológica han extendido las oportunidades de cooperación en amplios sectores como transporte, energía, educación a distancia y medio ambiente. Canadá nos ofrece una tecnología de punta, fundamental para impulsar la competitividad y la productividad de nuestra economía, así como para garantizar el desarrollo sustentable.

Precisamente, por compartir principios de desarrollo sustentable y prevención de la contaminación, los dos países han fortalecido su cooperación en materia de medio ambiente y han suscrito varios instrumentos a nivel bilateral y trilateral, al mismo tiempo que han promovido proyectos conjuntos al amparo de la Convención de Cambio Climático.

La creciente colaboración bilateral en muchos otros sectores se refleja en la cantidad de acuerdos que se han firmado en los últimos años. Muchos de estos son nuevos, como aquellos que se refieren a minería y seguridad social; otros fueron actualizados para adaptarlos a las nuevas necesidades de ambos países, como en los casos de transporte, educación a distancia, trabajadores migratorios, entre otros. Sin embargo, hay que reconocer que otras áreas, como la de energía,[14] en donde los vínculos se han estrechado significativamente, carecen todavía de marcos jurídicos.

[14] La importancia de este sector en la relación bilateral es tal que en 1989 se creó el Mecanismo Técnico Bilateral de Energía, que hasta la fecha ha celebrado cinco reuniones.

La trilateralización de muchos de los temas ha impreso, paradójicamente, una mayor dinámica al tratamiento de los mismos, a nivel bilateral, motivando una mayor identificación de intereses comunes entre Canadá y México. Ello ha dado pauta para que uno y otro adopten estrategias conjuntas, no solamente en los foros trilaterales sino también en los multilaterales. Ejemplos de lo anterior son las conversaciones que se han iniciado en torno a los mecanismos de seguimiento de la Cumbre de Transporte en Santiago: la colaboración en temas sectoriales en el marco de foros como el APEC; y las acciones concretas emprendidas ante la reticencia de Estados Unidos para establecer áreas protegidas para la mariposa Monarca.

La cooperación técnica y científica constituye un instrumento privilegiado de las políticas exteriores de los dos países. De ahí que se estén construyendo las bases para realizar proyectos de cooperación conjunta en América Central, región donde México tiene amplia experiencia, y Canadá mucho interés.

Del estereotipo a un mejor conocimiento

Es un hecho que la instrumentación del TLC ha despertado un interés tanto en México como en Canadá por conocerse mutuamente. Hoy, podemos afirmar que los estereotipos tradicionales han cedido paso a un conocimiento más amplio de sus culturas, idiosincrasia, sistemas educativos, estructuras política, económica, social y legal, por mencionar algunos ejemplos.

El turismo ha sido un vehículo muy importante. Aproximadamente, un millón de turistas canadienses visitan México cada año, comparado con 70 mil mexicanos que se calcula viajan a Canadá. La cifra es impresionante si consideramos que Canadá tiene una población de 30 millones de habitantes, lo que se traduce en que uno de cada 30 canadienses escoge nuestro país como destino turístico.

Es difícil encontrar un canadiense que hoy en día no conozca un poco más de nuestra cultura, tradiciones y problemática. En consecuencia, el reto que se nos presenta no es tan sólo la promoción de un mayor flujo de turistas, sino el de conservar este mercado frente a la fuerte competencia de otros países, principalmente en el Caribe, así como el de ampliar la labor de difusión y promoción de sitios turísticos con alto significado histórico y cultural que permita que el turista canadiense tenga una visión más enriquecedora de México. Nosotros mismos debemos empezar por romper los estereotipos y ofrecer a los canadienses opciones diferentes a

los destinos de playas, de manera que también aprovechemos su tendencia a regresar en varias ocasiones a nuestro país.

El conocimiento de la lengua es un elemento que profundizará el entendimiento y la amistad entre nuestros pueblos. En algunas provincias canadienses, el español constituye el segundo idioma extranjero que más se estudia. De hecho, esa fue una de las razones que motivó a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a inaugurar en 1995 su Escuela de Extensión en la región de la capital canadiense. Su labor contribuirá, sin duda, a romper gradualmente la barrera del idioma y a transmitir los valores, la cultura y las tradiciones mexicanas. Esta escuela, junto con la de San Antonio, Texas, que tiene más de 50 años, permiten a la UNAM completar el círculo en América del Norte, y la convierten en la única universidad con presencia en los tres países.

Durante años, profesores e investigadores mexicanos y canadienses se han esforzado por profundizar en el conocimiento de sus sociedades y sus culturas. Como resultado, el nacimiento de la Asociación Canadiense de Estudios Mexicanos y de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses, en 1993, ha permitido ampliar la información acerca de las diversas realidades de nuestros respectivos países.

Asimismo, este fenómeno ha tenido como consecuencia la multiplicación de los intercambios de estudiantes, académicos y entre universidades, en las dos direcciones. México y Canadá, junto con Estados Unidos, promueven activamente desde 1993 la colaboración en materia de educación superior;[15] tan es así que se han propuesto fomentarla hasta los niveles de educación media y básica. Los gobiernos de estos países incrementaron el número de becas que ofrecen a estudiantes de posgrado e investigación y analizan nuevos mecanismos que fomenten un mayor intercambio educativo y cultural.

A pesar de los importantes avances registrados, no podemos negar que aún falta mucho por hacer para evitar que el desconocimiento prevalezca en algunos círculos de opinión. En particular, destaca el escaso conocimiento y en ocasiones la superficialidad con la cual los medios de infor-

[15] La Iniciativa de Cooperación en Materia de Educación Superior, Investigación y Capacitación de América del Norte busca favorecer la movilidad estudiantil: el reconocimiento de créditos; el establecimiento de redes de información; la creación de programas de estudios relativos a asuntos de los tres países; la identificación de áreas prioritarias de investigación y la homogenización de estándares educativos. La incidencia de este proceso no se manifestará solamente en una profundización del conocimiento, sino también en un mayor desarrollo económico de la región.

mación reportan el acontecer diario de los sucesos económicos y políticos en uno y otro país.

Vale la pena destacar que las noticias sobre Canadá que encontramos en los medios mexicanos tienden a ser no sólo más informativas, sino también más amplias y descriptivas que la información que el público canadiense obtiene acerca de nuestro país. La mayoría de los corresponsales canadienses tiende a privilegiar las noticias con carácter catastrófico y escandaloso sobre México. Algunos transcriben entrevistas callejeras sin preocuparse por conocer otras opiniones. Hay quienes, ante la falta de fuentes personales, se limitan a leer los periódicos mexicanos y presentan un híbrido de sus lecturas, como análisis propios.

Indudablemente, la imagen de México todavía pasa por un tamiz de prejuicios. Como sucede en los intercambios entre culturas, se procura observar la "otredad" como forma de reafirmación. En una sociedad multicultural y multiétnica como la canadiense, la información necesariamente tiende a la parcialización extrema o a la superficialidad rampante.

Para salir de este círculo vicioso se trabaja en varias iniciativas. Por la parte mexicana son cada día más los medios que ubican corresponsales en Canadá. Así, Notimex, *El Universal*, *Reforma* y *Radio Red* informan con fuentes propias. Por el lado canadiense es importante señalar el Programa de Becas para Periodistas de la Fundación Canadiense para América Latina (FOCAL), mediante el cual periodistas profesionales y estudiantes de periodismo pasan en México unos cuantos meses, lo que sin duda ayuda a que adquieran una mejor comprensión de nuestra sociedad.

Conclusiones

La relación bilateral entre México y Canadá atraviesa desde hace ya más de tres años por un excelente *momentum*, generador de oportunidades y encuentros. La diversidad de acciones hace pensar que lo circunstancial y efímero deja paso a la consolidación del buen nivel en el cual se desarrolla la amistad entre los dos países.

El fortalecimiento de la relación bilateral es y será responsabilidad de varios actores, aquellos que diariamente exportan, estudian, se comunican, viajan, escriben, así como de la sociedad en su conjunto.

Transitar de la convergencia, la coincidencia y la complementaridad a la consolidación ha sido posible por la continuidad y consistencia de to-

das las instancias públicas y privadas que trabajan diariamente por estrechar los lazos bilaterales.

Hoy en día, la dinámica en la relación es crecientemente impulsada por iniciativas particulares, ya sea desde círculos gubernamentales federales o estatales como desde el resto de los sectores sociales. Los medios de comunicación, la pequeña y la micro empresa, el turismo, la educación, las organizaciones no gubernamentales, entre otros, enriquecen la relación, incluso más allá de lo que se pudo haber previsto en forma óptima en 1990 al iniciar las negociaciones para el TLC. Los primeros representantes diplomáticos mexicanos estaban lejos de imaginar este desarrollo cuando, en enero de 1944, en una nevada mañana en Ottawa, formalizaron el establecimiento de relaciones diplomáticas con Canadá.

Nuestro camino futuro tiene retos y oportunidades, diferencias y complementaridades. México quiere ser socio de Canadá no sólo en el comercio interregional sino en el extrarregional.

En una época de formación de bloques regionales, la competitividad del norteamericano pasa por una activa y sólida presencia en el mundo entero y no se limita a ser una fortaleza aislada. Por eso, aceptamos la compañía canadiense en América Latina, como la procuramos en Asia Pacífico. Pero, es importante subrayarlo una vez más, sólo de igual a igual y con respeto a la individualidad del resto de la comunidad internacional.

Si la diversidad cultural de Canadá es presagio del mundo globalizado, la fortaleza y la unicidad de México radican en su sólida trayectoria histórica y en su cultura milenaria. Si la uniformidad es futuro, ése es un camino que los mexicanos no queremos para nosotros. Es difícil hacer entender esto a nuestros socios; sin embargo, firme y respetuosamente, los funcionarios mexicanos mantendremos esos principios, pues bien conocemos los retrocesos a los cuales conlleva la debilitación de la identidad.

Hacia una mayor integración latinoamericana: los mecanismos regionales de consulta y concertación política*

Margarita Diéguez

El acelerado cambio en las relaciones internacionales ha impulsado a los países de América Latina y el Caribe a reajustar sus estrategias de negociación, entre sí y frente a terceros países. La creciente interdependencia y la globalización, consecuencia del impresionante desarrollo de tecnologías avanzadas, así como el incremento del comercio internacional y de los acuerdos de integración económica, han contribuido a que los países de esta región busquen formas novedosas de diálogo y concertación que les permitan tener un margen de movilidad más amplio en sus relaciones internacionales.

En este contexto, en los últimos años han surgido mecanismos regionales de consulta y concertación política que se han convertido en instrumentos privilegiados de las relaciones hemisféricas. Así lo explican varias características de estos mecanismos. En primer lugar, resaltan su flexibilidad y dinamismo, ya que se crean a través de una declaración de propósitos y principios, no de un tratado, como es el caso de los organismos internacionales. Por ello, no cuentan con "disposiciones normativas y sus reglas de procedimiento son acuerdos no escritos, basados en la voluntad política de los países miembros. Ello se refleja, entre otras cosas, en la adopción de decisiones por consenso. En segundo lugar, estos mecanismos de consulta y concertación no cuentan ni con presupuesto ni con sede;

* Ponencia presentada en el IMRED, enero de 1996.

sus actividades son coordinadas a través de una Secretaría *Pro tempore*, rotativa entre los países participantes integrantes de los mecanismos.

América Latina ha sido pionera en la conformación de mecanismos de consulta y concertación política. Esto ha coadyuvado a consolidar las relaciones entre los países que conforman la región, incluido el Caribe. Asimismo, estos mecanismos han facilitado el logro de acuerdos para la elaboración de posiciones comunes frente a otros países o grupos de países de la comunidad internacional.

En virtud de la importancia que este tipo de mecanismos han adquirido en América Latina y el Caribe, el presente trabajo pretende hacer una breve descripción de su origen y, posteriormente, analizar la forma de operación y el alcance de la labor de aquéllos con los cuales la región cuenta actualmente.

El grupo Contadora, pionero

El antecedente más próximo de los mecanismos de concertación política latinoamericana lo constituye, sin duda, el Grupo de Contadora, integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela. Este grupo de países se reunió, por primera vez, en enero de 1983, en la isla de Contadora, Panamá, para concertar una iniciativa de paz para la región centroamericana que, entonces, parecía destinada a verse envuelta en una guerra abierta de proporciones impredecibles.

A los esfuerzos pacificadores de los países del Grupo de Contadora se unieron, en 1985, las entonces nuevas democracias de América del Sur (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Juntas, formaron lo que habría de conocerse como el Grupo de Apoyo a Contadora. Posteriormente, ambos grupos conformaron el Grupo de los Ocho (G-8), el cual, con objetivos más amplios, con formas de funcionamiento más acabadas, se convertiría en el Grupo de Río.

La década de los ochenta fue testigo del fortalecimiento de la democracia en América Latina. El reacomodo de las fuerzas en el mapa geopolítico mundial hacia el fin de los años ochenta y principios de los noventa contribuyó para que América Latina redefiniera sus intereses y prioridades. En este contexto político, mecanismos como el Grupo de Río resultaron una nueva opción para la consulta y la concertación regionales y, también, para la negociación *vis à vis* con otros grupos de países.

En la actualidad, no se puede afirmar que los países de América Latina y el Caribe hayan superado los obstáculos para su crecimiento y desarrollo. Sin embargo, en los últimos 10 años se han logrado importantes avances por lo que respecta al comercio y la integración económica latinoamericanos; ejemplo de ello son la conformación de comunidades económicas como el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Grupo de los Tres (G-3), así como varios acuerdos comerciales bilaterales negociados bajo el esquema de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). De la misma manera, se han recuperado espacios en relación con la presencia de América Latina y el Caribe en los foros multilaterales. En este proceso, los mecanismos de consulta y concertación política han desempeñado un papel fundamental.

En cuanto a estos mecanismos, los países de América Latina y el Caribe cuentan actualmente con cuatro: el Grupo de Río, el G-3, el Mecanismo de San José y la Conferencia Iberoamericana. Aunque con características y propósitos diferentes, recientemente se ha conformado un nuevo foro de diálogo multilateral, la Cumbre de las Américas. En los apartados siguientes se revisan brevemente las características y los objetivos de estos mecanismos.

El Grupo de Río

En diciembre de 1986, los cancilleres de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, reunidos en Río de Janeiro, Brasil, establecieron un mecanismo permanente de consulta concertación política, el cual habría de ser conocido como Grupo de Río. En dicha reunión se acordó que uno de los objetivos primordiales del nuevo mecanismo sería llevar a cabo un proceso de consultas regulares sobre temas que afectan o interesan a los países miembros, con la finalidad de alcanzar una mayor unidad latinoamericana.

El contexto político que vivía la región era propicio para la creación de un mecanismo como el Grupo de Río. El resurgimiento de la democracia en algunos países latinoamericanos que, durante años, habían vivido bajo dictaduras militares, hacía posible la intensificación del diálogo político y la conjugación de esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias e impulsar el desarrollo sostenido de la región. Por otra parte, la gran mayoría de los países latinoamericanos enfrentaba una de sus más severas

crisis económicas, lo cual hacía imperativo impulsar un nuevo proyecto de desarrollo económico para América Latina y el Caribe.

De esta manera, con el nacimiento del Grupo de Río, los países de la región decidieron conjuntar esfuerzos en el tratamiento de temas regionales de interés común frente a los cambios en el, entorno internacional, a través de un nuevo esquema de concertación. La formación del grupo significó un hecho de gran trascendencia en la historia de la concertación política latinoamericana. Por vez primera en la historia de América Latina, se constituía un grupo de países latinoamericanos para celebrar encuentros en diversos niveles, incluyendo el de jefes de Estado y de gobierno, por iniciativa propia y sin la convocatoria de terceros países.

En octubre de 1990 se confirmó el ingreso de Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay, además de un representante de Centroamérica y otro del Caribe. Actualmente, el representante de Centroamérica es Nicaragua; el del Caribe, Trinidad y Tobago. Hoy, el Grupo de Río se encuentra integrado por 14 países.

La declaración política que creó este mecanismo establece que el lazo de unión entre los países que lo integran es el fortalecimiento de la democracia en la región. A partir de este objetivo común, las metas más importantes del Grupo de Río son la ampliación y sistematización de la cooperación política entre los gobiernos; el examen de las cuestiones internacionales que sean de su interés especial; la concertación de posiciones comunes, particularmente en los foros multilaterales; el impulso a los procesos de cooperación e integración económicas y comercial en América Latina y el Caribe; así como el diálogo con otros países y grupos de países.

La primera reunión cumbre del Grupo de Río estableció que el principio fundamental para la pertenencia a este mecanismo de consulta y concertación política lo constituye la vigencia de la democracia en sus 8 Estados miembros. En este contexto, en febrero de 1988 se suspendió temporalmente al gobierno de Panamá de los trabajos del mecanismo, ya que se consideró que la crisis político-electoral por la cual atravesaba ponía en peligro la vigencia de las instituciones democráticas. Cuatro años después, Perú se enfrentó a hechos políticos internos que llevaron a su gobierno a la adopción de una serie de medidas que afectaba la institucionalidad democrática. Por ello, el Grupo de Río acordó que ese país no participara en sus trabajos hasta que se dieran las condiciones de plena vigencia de su sistema constitucional. Tanto Panamá como Perú se han reincorporado ya al Grupo de Río como miembros de pleno derecho.

El mecanismo del Grupo de Río se conforma de tres instancias: reuniones presidenciales (por lo general cada año); reuniones de cancilleres (varias veces al año); y reuniones de coordinadores nacionales.

Hasta la fecha, el Grupo de Río ha tenido 10 cumbres presidenciales.[1] En ellas se abordan, generalmente, tres temas; uno de carácter político, uno económico y otro social. Estos temas son acordados, previamente, por los ministros de Relaciones Exteriores. El presidente de uno de los Estados miembros hace la introducción al tema y, posteriormente, se procede a la discusión del mismo. El resultado de estos debates se refleja en una declaración final que aprueban los jefes de Estado.

Además de la declaración final, los presidentes emiten declaraciones por separado sobre temas de actualidad internacional o del interés específico de la región. De esta manera, en el pasado se han producido numerosas declaraciones sobre cuestiones como la crisis haitiana; la crisis política que enfrentó Panamá hace unos años; la pacificación en El Salvador y en Guatemala; el proceso de desmovilización de la resistencia nicaragüense; la Ronda Uruguay; el combate al narcotráfico; la no extraterritorialidad de las leyes, entre otros temas.

La flexibilidad del Grupo de Río facilita este tipo de pronunciamientos, más difíciles de obtener en el marco de un organismo formal como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA). Las características de no institucionalidad del Grupo de Río le han permitido también reaccionar ante acontecimientos internacionales que se dan al margen de sus reuniones. Un ejemplo reciente lo constituye la declaración que emitió este grupo de países para protestar por el anuncio del presidente francés, Jacques Chirac, en el sentido de que Francia reanudaría sus ensayos nucleares en Polinesia.

Desde su creación, en 1986, el Grupo de Río ha enfrentado cambios sustantivos en el acontecer internacional y en la propia región, 109 cuales difieren de las condiciones que prevalecían en los momentos en que el grupo se formalizó. El más trascendental de estos cambios internacionales es, sin duda, el fin de la bipolaridad. En lo que concierne a la conformación misma del Grupo de Río, la ampliación de sus miembros, a partir de 1990, provocó cambios cualitativos en el funcionamiento del mecanismo de consulta y concertación. Sin embargo, el Grupo de Río ha mantenido una continuidad en sus posiciones a pesar de la diversidad política de los países que ahora lo integran. Esto le ha permitido convertirse en el

[1] La última tuvo lugar en Quito, Ecuador, en septiembre de 1995.

interlocutor de más alto nivel de América Latina y el Caribe ante otros países y grupo de países.

En la actualidad, el Grupo de Río sostiene, a nivel de cancilleres, reuniones periódicas con los ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea (UE), de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), del Consejo de Cooperación del Golfo, de la Comunidad de Estados Independientes, así como con los cancilleres de Canadá, China, India y Japón.

Además de interlocutor de América Latina y el Caribe, el Grupo de Río ha desempeñado una importantísima función como concertador político. De esta manera, actúa, en conjunto, en diversos organismos internacionales lo cual permite a sus miembros pronunciarse, de manera uniforme, sobre temas de su interés. Esto se ha dado tanto ante la UE como en el seno de la ONU y la OEA.

Por otra parte, en el Grupo de Río, los jefes de Estado y de gobierno de estos 14 países tienen el único foro regional de América Latina y el Caribe en el cual se reúnen anualmente para dialogar y concertar, sin formalismos, acerca de los principales temas de interés común para así emitir pronunciamientos políticos sobre los mismos.

Un examen de la labor de este mecanismo durante los últimos nueve años nos muestra estos valiosos logros, resultado de un gran esfuerzo por conformar una percepción común de los problemas y las alternativas de solución. Si bien ha habido coincidencia en cuanto al contenido de la agenda del Grupo de Río, no siempre la ha habido con respecto a la interpretación y el alcance de los conceptos y principios, en los cuales el consenso debe prevalecer. Sin embargo, el balance es positivo y puede afirmarse que este grupo ha cumplido hasta ahora como foro de diálogo y concertación política informal.

Grupo de los Tres

Colombia, México y Venezuela, tres naciones con idiosincrasias semejantes, miembros del Grupo de Contadora, decidieron integrarse en un solo bloque subregional con dos grandes objetivos: la conclusión de acuerdos de cooperación e integración trilateral, y la cooperación de los tres países hacia Centroamérica y el Caribe.

El G-3 aparece como respuesta a dos nuevos escenarios del fin de los años ochenta. Por un lado, los cambios que llevaron a que una lucha ideológica de años en Centroamérica se convirtiera, con el avance en los procesos de pacificación política, en una búsqueda de mayor cooperación económica. Por otro, los cambios vinculados con el fin de la guerra fría que permitieron que Colombia, México y Venezuela encauzaran mayores esfuerzos hacia una participación más activa en la región centroamericana.

En febrero de 1989, durante la V Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Grupo de Contadora —celebrada en San Pedro Sula, Honduras—, los cancilleres del G-3 manifestaron su interés por contribuir al diálogo económico y político entre la CEE y Centroamérica, así como para prestar cooperación técnica a esta última región.

Un mes después, durante una reunión en Puerto Ordaz, Venezuela, los integrantes del G-3 firmaron un Plan de Acción en el cual establecieron las bases de su integración bajo la idea de actuar concertadamente frente a terceros y de lograr así una cooperación y complementación entre las economías de los tres países.

El G-3 se reúne en tres diferentes niveles: presidencial, ministerial y de viceministros de Relaciones Exteriores. La coordinación y el seguimiento de las acciones del grupo se realizan a través de una Secretaría *Pro tempore* y 13 grupos de alto nivel (GAN).[2]

La Secretaría *Pro tempore,* que se rota anualmente entre los tres países, es responsabilidad de la Cancillería respectiva. Los GAN son coordinados, en su mayoría, por los viceministros de las carteras correspondientes a cada una de las materias que son de su responsabilidad.[3] Cada GAN establece su propia agenda, que cuenta para su desarrollo con reuniones periódicas técnicas y con la presencia de viceministros. Cada Cancillería designa un coordinador nacional que hace el seguimiento de los trabajos de los distintos GAN. Estos trabajos técnicos son evaluados en reuniones periódicas, llevadas a cabo en los tres países en forma alternativa. Los

2 Los GAN se establecieron con el objeto de analizar todas aquellas materias de interés para los países miembros del grupo. Son 13 y se ocupan de los siguientes temas: energía; comercio; telecomunicaciones; transporte aéreo; transporte marítimo; transporte terrestre; finanzas; cooperación con Centroamérica y el Caribe; turismo; cultura; ciencia y tecnología; medio ambiente; y pesca y acuicultura.

3 En el caso de no contar con una cartera determinada al frente de la competencia de los temas tratados, entonces son responsabilidad de los directivos de los institutos o las corporaciones respectivas.

resultados de dichas reuniones producen informes que son enviados, por cada país miembro, a la Secretaría *Pro tempore.* Esta información sirve de base para la evaluación general que realizan los coordinadores nacionales así como los viceministros.

Desde la primera reunión presidencial, llevada a cabo en Nueva York, en septiembre de 1990, hasta la más reciente, efectuada en Cartagena de Indias, Colombia, los jefes de Estado del Grupo han celebrado 11 reuniones.

Uno de los principales logros en el proceso de integración trilateral lo constituye, en el ámbito comercial, la suscripción del Tratado de Libre Comercio (TLC), firmado el 13 de junio de 1994, en la reunión presidencial de Cartagena de Indias. El TLC, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, incluye una "cláusula de convergencia" por la cual se pretende que este instrumento sea compatible con otros acuerdos de integración; asimismo, contiene una "cláusula de adhesión" que permite a los demás países de América Latina y el Caribe incorporarse a este tratado.

El G-3 se ha consolidado no sólo como mecanismo de concertación política, sino también de cooperación e integración hacia Centroamérica y el Caribe. Con este motivo, en febrero de 1993,los presidentes del G-3 se reunieron, en Caracas, con los presidentes de Centroamérica. En esa oportunidad, adoptaron el Compromiso de Caracas, documento que delinea el esquema para la cooperación entre ambos grupos de países.

Además, en ese mismo año, en octubre, en Puerto España, Trinidad y Tobago, el G-3 realizó una cumbre de los presidentes del mismo con los jefes de Estado y de gobierno de la CARICOM y el vicepresidente de Suriname. En dicha reunión se suscribió el Plan de Acción para la Cooperación entre el G-3, la CARICOM y Suriname. Los documentos emanados de estas dos cumbres son la base de la relación de cooperación con Centroamérica y el Caribe.

Para el G-3, los compromisos asumidos con Centroamérica, en Caracas, y con el Caribe, en Puerto España, constituyen la plataforma para impulsar la cooperación con ambos grupos de países. Por lo que respecta a Centroamérica, la Alianza para el Desarrollo Sostenible es también marco de referencia para la promoción de la cooperación internacional hacia la región.

En el contexto de la promoción de un regionalismo abierto, destaca la importancia política de las declaraciones emanadas de dichas reuniones,

en las cuales se plantea el objetivo de constituir un espacio ampliado de comercio e inversión, para tal efecto, el G-3 estudia establecer próximamente oficinas comerciales trilaterales en Centroamérica y el Caribe. Asimismo, en el marco del G-3, México y Venezuela tienen una embajada conjunta en Namibia, lo cual muestra el deseo de enfrentar juntas las responsabilidades internacionales en una época de escasez de recursos financieros.

Mecanismos de San José

En 1984, en San José, Costa Rica, se celebró una conferencia de ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la CEE, Centroamérica y el Grupo Contadora. Esta reunión tuvo el propósito de apoyar los esfuerzos de pacificación que se ponían en marcha en aquellos momentos en el istmo centroamericano, así como establecer un foro institucionalizado en el cual los países de la CEE y las naciones centroamericanas pudieran evaluar sus relaciones políticas y económicas. A este foro se le conoce también como Mecanismo de San José.

Esta reunión fue seguida de otras similares en Luxemburgo (11 y 12 de noviembre de 1987); Guatemala (9 y 10 de febrero de 1987); Hamburgo (29 de febrero y 1o. de marzo de 1988); y San Pedro Sula, Honduras (27 y 28 de febrero de 1989). En esta última reunión, como se mencionó párrafos arriba, se da la primera actuación concertada entre Colombia, México y Venezuela; ahí, por primera vez, estos tres países expresan su disposición de contribuir de manera conjunta al diálogo económico y político entre la CEE, y Centroamérica. Así, desaparece Contadora y se constituye el G-3.

En las diversas reuniones del Mecanismo de San José, que se han realizado hasta ahora, se ha destacado la importancia de la consolidación de la paz y la democracia en Centroamérica, el respeto a los derechos humanos, al igual que la promoción de la cooperación, con el objetivo de alcanzar la integración económica y afianzar el progreso social en la región centroamericana.

En la VIII Conferencia Ministerial de los Países Centroamericanos con la CEE, realizada los días 24 y 25 de febrero de 1992, en Lisboa, se señaló la estrecha relación que existe entre la democracia y el desarrollo económico y social de los países de la región centroamericana, y se identificó a éste último como premisa fundamental para la consolidación de la democracia.

La IX Conferencia Ministerial de la Unión Europea (UE) y los países centroamericanos fue celebrada en febrero de 1993, en San Salvador. Esta conferencia tuvo como objetivo principal la suscripción del Acuerdo de Cooperación de Tercera Generación entre Centroamérica y la UE, documento que sustituye al de Luxemburgo, firmado en 1985. Asimismo, en San Salvador se adoptó un comunicado político y económico conjunto.

El Acuerdo de Cooperación subordina la cooperación europea al "respeto de los principios democráticos y a los derechos humanos". Además, incluye un artículo especial sobre "Cooperación en materia de fortalecimiento del proceso democrático en Centroamérica" (Artículo 27o.), el cual contempla la cooperación en la organización y la observación de elecciones, respeto a los derechos humanos y participación política y social.

La X Conferencia Ministerial del Mecanismo de San José tuvo lugar el 28 y el 29 de mayo de 1994, en Grecia. En ella se hizo un balance del diálogo político y económico entre ambas regiones, mismo que se consideró satisfactorio después de una década de cooperación. En esa ocasión, Centroamérica reiteró su solicitud para seguir contando con la cooperación de la UE, motivo por el cual manifestó su firme compromiso de continuar avanzando en la consolidación de las instituciones democráticas y en el respeto a los derechos humanos. Por su parte, la UE expresó su disposición de seguir otorgando alta prioridad a la cooperación en apoyo de los esfuerzos encaminados a fortalecer los organismos de integración económica.

En la XI Conferencia Ministerial del Mecanismo de San José, que se llevó a cabo el 23 y el 24 de febrero de 1995, en Panamá, se reconoció que este mecanismo es el principal esquema de cooperación internacional entre Europa y Centroamérica además, se reafirmó el apoyo de los países del G-3, como países cooperantes, hacia la región. Asimismo, se puso de manifiesto que, durante el presente año Centroamérica concentrará sus esfuerzos de negociación con la UE para lograr un comercio más justo, equitativo y amplio. Como es sabido, Centroamérica enfrenta serios problemas comerciales con la UE.

Con el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE, los países centroamericanos no reciben beneficios especiales; por esta razón, en la reunión de Panamá, dichos países hicieron patente su interés en ampliar el acceso preferencial al mercado europeo a través de un SGP que cuente con los beneficios de acceso que la UE otorga a los países andinos como apoyo a la lucha contra el narcotráfico.

En cuanto a las negociaciones internacionales sobre el café, dada la importancia de las exportaciones del grano para las economías de los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) frente a la inestabilidad de los precios, los países centroamericanos anunciaron la aplicación de medidas para evitar una mayor caída de los mismos, entre las cuales se encuentra la retención de 20% de sus exportaciones a partir del 1o. de enero de 1995.

El Mecanismo de San José se ha constituido en el principal esquema de cooperación internacional hacia Centroamérica. El nuevo impulso que se ha dado a este diálogo de cooperación política y económica para los países centroamericanos lo mismo que para los países cooperantes reviste una enorme importancia debido a que contempla la nueva realidad centroamericana además de que busca mejorar las relaciones comerciales entre estos grupos de países.

Los compromisos adoptados, tanto por los países donantes de cooperación como por los países receptores, deben refrendarse en respuesta al desarrollo democrático en Centroamérica, a la consolidación de los procesos de paz, al pleno respeto a los derechos humanos y a la promoción del desarrollo sostenible.

La Conferencia Iberoamericana

En el marco de los 500 años del encuentro entre dos mundos, España planteó la iniciativa de convocar a una Cumbre Iberoamericana. Frente a la perspectiva de convertir la reunión en una simple celebración histórica, México propuso dar un sentido político al suceso.

Brasil, España y México iniciaron un amplio proceso de consultas para concretar este proyecto. Así, se acordó que la Primera Cumbre se celebrase en México, en 1991, la segunda en España, en 1992, y la tercera en Brasil, en 1993. Estos tres países se constituyeron en la *troika* que se encargó de los preparativos de dichos encuentros.

De este modo, la Cumbre Iberoamericana surgió como otro esfuerzo de respuesta a los acelerados cambios mundiales. Su principal objetivo es la concertación política para propiciar soluciones comunes a los nuevos desafíos; para esto, convierte el conjunto de afinidades históricas y culturales en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad. Es importante destacar la participación de Cuba en este foro.

La I Cumbre Iberoamericana se celebró los días 18 y 19 de julio, en Guadalajara, en 1991. El tema central de este primer encuentro fue el de la promoción de la plena vigencia y el respeto absoluto del derecho internacional. Asimismo, se abordaron cuestiones relativas a la educación y la cultura, así como al desarrollo económico y social. En esta cumbre se acordó crear la Conferencia Iberoamericana como un espacio permanente de diálogo y cooperación en los campos político y cultural. En ella participan 21 países de habla española y portuguesa de América y Europa.

En el marco de la II Cumbre, que se llevó a cabo en Madrid, España, en 1992, los jefes de Estado y de gobierno se centraron principalmente al tema de la educación y la modernización. También, se analizaron cuestiones relacionadas con la concertación política, la economía y la integración, y el desarrollo social y humano. Es importante señalar que en esa oportunidad se suscribió el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y Caribe.

La III Cumbre, que se realizó en Salvador de Bahía, Brasil, en 1993, concentró su atención en el desarrollo social. Además, se examinaron temas de educación, cultura, salud, ciencia y tecnología.

Al mismo tiempo que la Conferencia Iberoamericana se fue consolidando, se formalizaron ofrecimientos de sede para las reuniones Cumbre en Colombia (1994), Argentina (1996), Chile (1996), Venezuela (1997), Portugal (1998), Cuba (1999), Panamá (2000) y Perú (2001).

El tema central de la IV Cumbre Iberoamericana, que se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, en 1994, fue "El comercio y la integración como elementos del desarrollo iberoamericano". De igual modo, por iniciativa del país anfitrión, en el marco de los preparativos de dicho encuentro, se inició la evaluación del cumplimiento de los compromisos que se han asumido en las cumbres iberoamericanas.

A partir de la IV Cumbre se acordó la composición de una Comisión de Coordinación hasta el año 2001, con la participación alternada de España y México, como países iniciadores de la conferencia. Asimismo, se acordó el establecimiento de una Comisión de Responsables de Cooperación de los países miembros de la Comisión de Coordinación, como la instancia para evaluar y seleccionar los proyectos de cooperación que se presenten en las reuniones cumbre.

La V Cumbre Iberoamericana se celebró en San Carlos de Bariloche, Argentina, en octubre de 1995. El tema central de esta cumbre fue "La

educación como factor esencial del desarrollo económico y social". Los jefes de Estado y de gobierno abordaron también otros temas de interés común como los recientes ensayos nucleares de China y Francia; el embargo de Estados Unidos a Cuba; el narcotráfico; la situación de las poblaciones indígenas; las relaciones con la UE, entre otros.

La Conferencia Iberoamericana tiene varios programas de cooperación. México participa activamente en los proyectos y los programas que tienen una clara viabilidad y sentido social, como el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, el Programa de Movilidad Universitaria de Tercer Ciclo para Iberoamericanos (MUTIS), el Plan Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina y el Programa de Televisión Educativa Iberoamericana, etcétera.

La conferencia se reúne anualmente a nivel de jefes de Estado y de gobierno. Las cumbres son precedidas de reuniones preparatorias a nivel de coordinadores nacionales y de ministros de Relaciones Exteriores. Asimismo, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas se lleva a cabo una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. La conferencia tiene una Secretaría *Pro tempore* que se releva anualmente y que está a cargo de la Cancillería del país sede de la cumbre.

En este sentido, la Conferencia Iberoamericana representa una instancia de concertación transcontinental, un foro que rebasa la dinámica norte-sur y que puede ser invaluable como mecanismo que adopte posiciones comunes en foros multilaterales. Su mayor logro es que se ha convertido en una importante vertiente de cooperación iberoamericana.

Conclusiones

Los mecanismos de consulta y concertación política, además de constituir un foro de diálogo al más alto nivel, han propiciado la acción conjunta, consensuada, de los países miembros tanto en el marco de los foros multilaterales formales como frente a otros países y grupos regionales. A 13 años del surgimiento del Grupo de Contadora, pionero de estos mecanismos, ha quedado demostrada la gran utilidad de los mecanismos de diálogo y concertación como instrumentos indispensables de la política exterior de los países que los integran.

El Grupo de Río, por ejemplo, es reconocido ahora como el interlocutor por excelencia de más alto nivel de América Latina y el Caribe ante otros países. Resultado de ello es la institucionalización del diálogo con la

UE a partir de 1990, y el interés de varios países como Canadá, China, India y Japón de mantener encuentros periódicos con el grupo.

Asimismo, las características *sui generis* de su creación y funcionamiento permiten prever un fuerte potencial en las áreas de cooperación internacional, y en la acción conjunta sobre temas específicos de la agenda internacional.

México es miembro fundador de todos estos mecanismos en los cuales ha mantenido una participación activa convencido de que este tipo de instrumento constituye una valiosa alternativa de negociación y cooperación.

La redefinición estratégica de Centroamérica en la política exterior de México*

Lilia Bermúdez Torres

Durante la década de 1980, la política de México hacia Centroamérica se caracterizó por la prioridad otorgada al impulso de una salida política a los conflictos de la región. En el último decenio del siglo, el contexto político regional se ha modificado sustancialmente y, acorde a ello, también la política mexicana hacia sus vecinos del sur. En el istmo, los cambios más relevantes durante la década de 1990 han sido la emergencia de la paz y el impulso a los procesos de integración en los ámbitos económico y político.

Dentro de este nuevo contexto, las relaciones con los países de Centroamérica son consideradas estratégicas por el gobierno mexicano en varias perspectivas: política, social, cultural, económica y de seguridad nacional.

Con el advenimiento de la paz, las relaciones económicas y comerciales han pasado a ocupar un lugar destacado para ambas partes, y México ha incrementado de forma sustancial la cooperación con Centroamérica en áreas muy diversas. En el ámbito geopolítico, la importancia del istmo

* Artículo elaborado para el libro *México y Centroamérica en el umbral del siglo XXI*. Instituto Tecnológico Autónomo de México.

para nuestro país ha adquirido nuevas dimensiones, identificándose áreas de consulta, cooperación y concertación en temas de interés mutuo.

En la redefinición estratégica de la región, particularmente de la zona fronteriza, también influyeron fenómenos de creciente importancia, reconocidos por el gobierno mexicano como problemas de seguridad nacional: el narcotráfico y el tráfico ilegal de armas. Asimismo, la persistencia del flujo migratorio indocumentado proveniente de la región, las perspectivas de solución al asunto de los refugiados guatemaltecos y los problemas ecológicos compartidos, son elementos que también fundamentan el interés de México por Centroamérica en esta última etapa. A nivel interno, el tema más relevante que reforzó la importancia de la frontera sur fue el conflicto en Chiapas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el presidente Ernesto Zedillo precisó las consideraciones que sustentarían su política frente a la región:

> Al igual que sucede en las relaciones con las naciones de América del Norte, la seguridad nacional y las capacidades económicas y culturales de México dependen de la ampliación de las alianzas estratégicas con las naciones de Centroamérica y el Caribe. Es de interés nacional consolidar el marco de libre comercio con la región, intensificar las consultas políticas y asegurar que la cooperación promueva objetivos de beneficio mutuo.[1]

En el mismo documento se destaca la importancia de Guatemala, los objetivos que se perseguirían con ese país y el papel atribuido al mismo para impulsar la política mexicana en la región:

> La cercanía geográfica, la importancia relativa de Guatemala en Centroamérica y su continuidad étnica y cultural con México hacen de ese país el puente natural de nuestro contacto con la región. Las relaciones con Guatemala deberán mantener el nivel más alto de intensidad. Entre las prioridades de la agenda bilateral está el desarrollo de la zona fronteriza, la consolidación de los mecanismos bilaterales de cooperación, la culminación y operación de un acuerdo de libre comercio, los asuntos migratorios y una renovada política de intercambio cultural y científico.[2]

[1] Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 11.
[2] *Ibid.*, pp. 11-12.

Con base en lo señalado, el objetivo de este trabajo será analizar, específicamente, la dimensión política de la relación de México con Centroamérica en la última década del siglo.

Para ello, en primer lugar se ubicará tal dimensión dentro del marco más amplio de temas abordados en el Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y los Países Centroamericanos, el cual ha celebrado *tres reuniones cumbres: Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (1991), San José, Costa* Rica (1996) y San Salvador, El Salvador (1998).

En la primera etapa de lo que se conocería como el Mecanismo de Tuxtla, se otorgó prioridad a la liberalización comercial, así como al rubro de cooperación en tres áreas: económica, educativo-cultural y técnico-científica. La cooperación en asuntos políticos se plantea desde un principio, sin embargo, en los hechos ésta se empezará a impulsar efectivamente a partir de la adopción del Plan de Acción emanado de la segunda cumbre.

En segundo lugar, se analizarán los avances alcanzados en los temas políticos que han sido definidos como prioritarios entre México y los países centroamericanos: migración, narcotráfico y tráfico de armas. Se incluye, asimismo la cooperación ante desastres naturales, concretamente la respuesta mexicana frente al huracán Mitch, el cual devastó a la región a finales de octubre de 1998, con el objeto de destaca la dimensión de solidaridad que también se contempla en el Mecanismo de Tuxtla.

Finalmente, abordaremos el caso específico de la relación de México con Guatemala por la prioridad que el gobierno le ha otorgado a ésta, en la cual, además de los temas anteriores, se incluyen otros específicos de la relación bilateral: refugiados, trabajadores temporales y asuntos fronterizos.

El Mecanismo de Tuxtla y la definición de la agenda política

Durante la década pasada, la política de México hacia Centroamérica también se destacó por sus niveles de cooperación con la región en diversas áreas.[3] El gobierno del presidente Zedillo, que inició su gestión en 1994, concibe a la cooperación internacional como un importante instrumento

[3] Los distintos aspectos que abarcó esta cooperación se pueden ilustrar con dos ejemplos: en el rubro de formación de recursos humanos México realizó un esfuerzo por recibir más becarios de la región en las instituciones de educación superior del país; el Pacto de San José, firmado en 1980, incluyó a Venezuela en la definición de un esquema de cooperación energética de ambos países hacia Centroamérica y el Caribe.

de política exterior orientado a buscar opciones que contribuyan a elevar los niveles de desarrollo económico y mejorar las condiciones de bienestar social en México y en el mundo. Se ha propuesto su fortalecimiento "como medio idóneo para promover una distribución más equitativa de la riqueza", así como la solidaridad y el desarrollo integral.[4]

Con base en lo anterior, se decidió establecer el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores la cual ha tenido un papel central en la planeación gestión y facilitación de la misma. Con el establecimiento del IMEXCI, se adoptó un nuevo enfoque "al dejar de lado el anticuado enfoque asistencialista y dar paso a una nueva concepción de la cooperación fincada en la transferencia de conocimientos, el intercambio de experiencias, el apoyo tecnológico y la formación sistemática de recursos humanos".[5]

Como antecedentes de la institucionalización de la cooperación con la región, a principios de 1988 el gobierno de México aprobó el Programa Integral de Cooperación con Centroamérica, a través del cual se procuraría ampliar las relaciones de colaboración e intercambio con cada uno de los países del istmo.

Con la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, creada por Acuerdo Presidencial el 29 de noviembre de 1990, se pretendió dar mayor coherencia a la cooperación que México desarrollaba con la región desde la década anterior. A ella se integraron 13 dependencias e instituciones gubernamentales, presididas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que aumentarían a 23 en mayo de 1994. El Secretariado Técnico de la Comisión lo ejerce la Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe del IMEXCI.

El objetivo fundamental de la Comisión ha sido el de coadyuvar al desarrollo económico y social de los países del istmo y contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre México y los países del área.[6] Otro objetivo prioritario ha sido apoyar el proceso de integración regional y estimular la consolidación de los procesos de pacificación del área.[7] El Programa

[4] Transcripción de la Conferencia Magistral de la secretaria de Relaciones Exteriores, embajadora Rosario Green, en el Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., 11 de agosto de 1999, mimeo.

[5] *Ibid.*

[6] A partir de mayo de 1994, con la modificación del Acuerdo Presidencial que creó la Comisión, ésta ampliaría su campo de acción al Caribe.

[7] Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica, en www.sre.gob.mx/imexci.

Mexicano de Cooperación con Centroamérica se estructuró en tres áreas: económica, educativo-cultural y técnico-científica.

Con la convocatoria que estableció el Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y los Países Centroamericanos, cuya primera reunión cumbre se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en enero de 1991, el gobierno mexicano impulsó una nueva iniciativa para avanzar en dos objetivos: liberalización de las relaciones comerciales y la cooperación con la región en las áreas definidas con anterioridad. Con relación a lo primero, se han suscrito Tratados de Libre Comercio con Costa Rica y Nicaragua, y se ha avanzado en la negociación de otro con los países del denominado Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras.

En la primera cumbre del llamado Mecanismo de Tuxtla, se convocó a cinco países: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. *Cinco años después (febrero de 1996), se realizó la segunda reunión de* jefes de Estado en San José, Costa Rica, conocida como Tuxtla II. De acuerdo con la secretaria de Relaciones Exteriores de México, Rosario Green, esta reunión marcó un hito en las relaciones entre nuestro país y Centroamérica. El cambio fue tanto cuantitativo como cualitativo.

Lo primero porque con Tuxtla II se incorporó a Belice y Panamá. Desde el punto de vista cualitativo, Tuxtla I definió un esquema de cooperación "compuesto por cinco líneas bilaterales, que respondía a la realidad histórica de ese momento: una Centroamérica todavía conflictiva y muy incipientemente integrada". En cambio, con Tuxtla II, sin soslayar la importancia de las relaciones bilaterales, se "responde e impulsa a la vez a una nueva realidad: la de una Centroamérica en paz y empeñada en impulsar su integración, convencida de que ésta contribuirá a su mejor inserción en los mercados mundiales y a una promoción y defensa más eficaces *de los intereses de los pueblos de la región ante terceros países*". En otros términos, con Tuxtla II se "reconoce la paulatina consolidación de un nuevo actor: Centroamérica, como algo distinto de la simple suma de los siete países del istmo".[8]

En esta reunión se adopta el concepto de "asociación privilegiada" como el enfoque integral que orientaría las acciones regionales de cooperación entre los países del Mecanismo de Tuxtla.

[8] Rosario Green, "Presentación", en *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1997*, vol. I, México, Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, p. 5.

Cabe indicar que, además del ámbito regional, en el terreno bilateral se han establecido Comisiones Binacionales entre México y cada uno de los países de la región, foros del más alto nivel para la negociación en esa dimensión

En materia política, en el Acuerdo General de Cooperación firmado en Tuxtla I, se había decidido lo siguiente:

> a) intensificar la realización de visitas recíprocas de funcionarios de alto nivel a fin de fortalecer la fluidez del diálogo sobre temas de interés común; b) establecer los mecanismos adecuados para armonizar las posiciones de las Partes en la defensa y promoción de sus legítimos intereses y profundizar el conocimiento recíproco de su actuación en el campo internacional; y c) promover que los diversos órganos legislativos y judiciales de cada país, intercambien experiencias e información sobre asuntos de interés mutuo.[9]

Como ya se señaló, la cooperación política se empezaría a impulsar efectivamente a partir de la adopción del Plan de Acción emanado de Tuxtla II. En esta área se definieron tres rubros de interés común: migración, combate al narcotráfico y delitos conexos, y tráfico ilegal de armas[10] (las propuestas específicas para cada tema y sus avances se desarrollarán en los apartados correspondientes).

Con posterioridad, en la Reunión de Cancilleres celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en agosto de 1997, se reconocería la pertinencia del marco institucional de Tuxtla "para intercambiar y armonizar criterios sobre los temas de mayor relevancia de la agenda multilateral, expresar las posiciones comunes que se adopten y propiciar la concertación a fin de influir en las decisiones de los mecanismos y organismos internacionales".[11]

Los temas específicos en los que se concertarían posiciones comunes y los fundamentos de las mismas acordados por los cancilleres son los siguientes:

[9] Artículo 10o., Acuerdo General de Cooperación entre los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Tuxtla Gutiérrez Chiapas, 11 de enero de 1991, mimeo., p. 11.

[10] Plan de Acción, San José, Costa Rica, 16 de febrero de 1996, mimeo. Las otras dos áreas que se incluyeron en este documento fueron asuntos económicos, comerciales y financieros y asuntos de cooperación regional.

[11] "Declaración Conjunta", Reunión de los Cancilleres de Centroamérica y México, Tegucigalpa, Honduras, 28 de agosto de 1997, en *La cooperación mexicana con Centroamérica 1997*, vol. I, *op. cit.*, p. 25.

- Reforma a la Organización de Naciones Unidas (ONU): se destacó la importancia de este objetivo para adecuar al organismo a las exigencias actuales del sistema internacional. "Se pronunciaron a favor de que la ampliación de la membresía del Consejo de Seguridad se base en el principio de la representación geográfica equitativa y se concense en el marco de los grupos regionales de la Organización y de los mecanismos subregionales existentes." La reestructuración del Consejo debe incluir "la revisión de sus procedimientos con el propósito de contar con una Organización más representativa, transparente y eficiente".

- Relaciones con la Unión Europea: se subrayó la importancia de los esquemas establecidos entre ambas regiones y señalaron como positiva la iniciativa de celebrar una Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno. En esa reunión, que se celebraría en Río de Janeiro, Brasil en 1999, se buscará impulsar y fortalecer el proceso de cooperación interregional, sin detrimento de los esquemas de diálogo ya existentes.

- Cumbres Iberoamericanas: se reafirmó el compromiso de participar plenamente en ellas y fortalecerlas.

- Cumbre de las Américas: se reconoció su importancia y "la necesidad de trabajar conjuntamente en dicho Foro, particularmente en los Grupos de Trabajo, adoptando posiciones comunes para el efecto, de acuerdo con los intereses de las partes".[12]

En Tuxtla III, cumbre celebrada en San Salvador en junio de 1998, se añadió a la lista anterior el tema del fortalecimiento y renovación de la Organización de Estados Americanos (OEA), organismo regional al que se le reconoce "su aporte a la convivencia pacífica en el Hemisferio y a la observancia y evolución del Derecho internacional". También se acordó "instruir a los ministros de Relaciones Exteriores para que se realicen los trabajos preparatorios que permitan a nuestros países una participación activa y concertada durante la Asamblea General de la OEA que tendrá lugar en Guatemala, en 1999".[13]

[12] *Ibid.*, pp. 25-26.

[13] Declaración Conjunta de la III Reunión de Jefes de Estado y de gobierno de los países integrantes del *Mecanismo de Diálogo y Concertación* de Tuxtla, San Salvador, El Salvador, 17 de julio de 1998, mimeo., p. 1.

Otro punto de contacto político entre México y Centroamérica se ha desarrollado dentro del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río (G-Río). En 1990 éste aceptó que los presidentes centroamericanos designaran un representante para participar en los trabajos del mismo, mediante un mecanismo de rotación de los países. Con posterioridad, éstos solicitaron su incorporación individual al Grupo como miembros de pleno derecho, iniciativa apoyada por México, quien habiendo asumido la Secretaría *Pro Tempore* del G-Río, realizó un proceso de consultas entre los países miembros para someter a su consideración tal iniciativa. En la Reunión de ministros de Relaciones Exteriores del G-Río, celebrada el 20 de septiembre de 1999 en Nueva York, en el marco del LIV Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, fueron aceptados como miembros individuales y de pleno derecho Costa Rica, El Salvador. Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Finalmente, los vínculos políticos también pretenden ampliarse al ámbito legislativo, con las gestiones en marcha para incorporar, en calidad de observadores, a miembros del congreso mexicano al Parlamento centroamericano.

El tema de la migración

Para México, el fenómeno migratorio más importante se ha dado desde Guatemala. Éste se ha producido dentro de un espacio geográfico y cultural único, dividido artificialmente, en el cual se han desarrollado relaciones interétnicas ancestrales de grupos pertenecientes a los mayas. Históricamente el flujo principal ha sido el de los trabajadores temporales guatemaltecos, que han cruzado la frontera hasta la actualidad para laborar en las fincas de café del Soconusco.

La crisis político militar que sufrieron Guatemala, Nicaragua y El Salvador durante la década pasada provocó la intensificación y complejización del fenómeno migratorio. A los flujos tradicionales se sumó la gran oleada de refugiados, fundamentalmente guatemaltecos, y el creciente fenómeno de los transmigrantes indocumentados, cuyo objetivo ha sido llegar a Estados Unidos y cuyas procedencias nacionales se ampliaron.

El flujo de trabajadores estacionales guatemaltecos ha crecido cuantitativamente, se ha ensanchado geográficamente (más allá del Soconusco) y se han ampliado los tipos de unidades de producción en los que laboran. Además de en las fincas, también son empleados por ranchos y

ejidos para el cultivo del café, la carga de azúcar, el plátano y cultivos de ciclo corto.[14]

La migración de paso se ha caracterizado por su masividad, continuidad y por su naturaleza mayoritariamente indocumentada.

En una primera etapa, la política mexicana frente a este inesperado fenómeno fue fundamentalmente reactiva, la práctica estuvo presionada por los hechos.[15] Conviene puntualizar que la Ley General de Población y su reglamento otorgan al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación (SG), amplísimas facultades discrecionales para elaborar y ejecutar las políticas referentes a los flujos de inmigrantes.

Entre las medidas que se tomaron en esta etapa para responder a esa diversificación e incremento de los flujos están:

- Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el 22 de julio de 1980.

- Incorporación, hasta mediados de 1990, de la calidad migratoria de refugiado en la Ley General de Población, como figura jurídica diferenciada del asilo político.

- Creación del Instituto Nacional de Migración, como órgano desconcentrado dependiente de la SG, disposición publicada en el *Diario Oficial* el 19 de octubre de 1993. Una de las razones de tal cambio burocrático fue responder al hecho de que, además de Gobernación, existían otras dependencias involucradas con el tratamiento del problema migratorio. El nuevo instituto tiene como atribuciones planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, atender los asuntos relacionados con la materia y coordinarse con otras dependencias de la administración pública que concurran en el análisis y planteamiento de soluciones a los problemas derivados del fenómeno migratorio. Su Consejo de Administración está presidido por la SG y cuenta con la representación de las secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes, Salud, Trabajo y Turismo.

[14] César E. Ordónez Morales, "Migraciones de trabajadores guatemaltecos y crecimiento económico en el Soconusco Chiapas", en *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México*, México. Consejo Nacional de Población, diciembre de 1992, p. 314.

[15] Germán Martínez Velasco, "Modalidades de la inmigración centroamericana y empleo agrícola en Chiapas", en *Ibid.*, p. 302.

- Ante el incremento de las corrientes de transmigrantes indocumentados se reforzaron las medidas de control, aseguramiento y deportación de este tipo de migrantes.[16]

- Aumento de las sanciones para las personas que lucraran con la conducción de migrantes indocumentados.[17]

- Ampliación de los requisitos para otorgar visas a ciudadanos centroamericanos, medida adoptada a finales de 1987, entre ellos: posesión de tarjetas de crédito, cartas de trabajo con antigüedad de tres a cinco años, cuentas bancarias y copias de facturas de bienes inmuebles. Se estima que esto tuvo un impacto no deseado, es decir, haber motivado un incremento del flujo no documentado y, en consecuencia, la utilización de polleros y la adquisición de documentación falsa.[18]

Además del endurecimiento de las medidas de control, otro problema que ha generado tensiones en la relación con los países centroamericanos ha sido la violación de los derechos humanos de los migrantes. La Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó una investigación al respecto, presentando un extenso informe en 1995, en el que se sostiene que:

> El estado de indefensión del inmigrante indocumentado lo hace sujeto de abusos por parte de las autoridades y de violaciones a sus Derechos Humanos; un ejemplo de ello lo constituye la detención arbitraria, vejaciones, maltrato, extorsión, violación sexual, entre los más importantes.[19]

Tales abusos han sido cometidos tanto por autoridades migratorias, como por diversas corporaciones e instituciones oficiales, que participan en actividades de persecución de indocumentados excediendo sus competencias legales. "Se trata, por ejemplo, de acciones desarrolladas por policías judiciales federales y estatales, la Patrulla Federal de Caminos, los agen-

[16] Comisión Nacional de Derechos Humanos *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes. Frontera Sur,* México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, p. 23.

[17] *Ibid.*, p. 23.

[18] Rodolfo Casillas R., "La inmigración centroamericana de paso: un desafío a la política exterior de México", en *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México, op. cit.*, pp. 393 y 396.

[19] Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 7.

tes aduanales de Hacienda, las policías municipales, la Armada de México, el ejército mexicano, entre otros".[20]

El Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos concluye con el planteamiento de varias sugerencias a las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo, a la Procuraduría General de la República y a las procuradurías Generales de Justicia de los estados de Chiapas y Quintana Roo, así como a los gobiernos y a las comisiones de Derechos Humanos de estos estados, cuyo objetivo es tratar de erradicar tales abusos y vejaciones, así como la inclusión de programas de promoción y protección de los derechos de los inmigrantes.

La publicación misma del informe, así como la instrumentación de varias de sus recomendaciones se deben reconocer como pasos importantes en el enfrentamiento de prácticas inadmisibles de autoridades mexicanas, sin embargo, tal problema no puede considerarse resuelto. No obstante, merece subrayarse el hecho de que estas iniciativas evidenciaron la disposición del gobierno mexicano para prestar atención a las denuncias de violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos y para redefinir su política migratoria en concertación con los vecinos del sur, lo que se analizará a continuación.

Como ya se señaló, con el advenimiento de la paz y la institucionalización del Mecanismo de Tuxtla, el problema migratorio fue uno de los tres temas que se identificaron en la segunda cumbre como asuntos de interés común dentro del rubro de cooperación política de dicho instrumento.

En ese marco, desde 1996 se han celebrado anualmente cuatro conferencias regionales sobre migración: Puebla (marzo de 1996), Panamá (marzo de 1997), Ottawa (febrero de 1998) y El Salvador (enero de 1999). Estas conferencias se consideran el foro adecuado para la definición de nuevas formas de cooperación que permitan atender adecuadamente el fenómeno migratorio en la región.

Las iniciativas y acuerdos adoptados en estas conferencias evidencian un enfoque nuevo y positivo para tratar multilateralmente el fenómeno migratorio. Entre los elementos que se pueden destacar en este sentido están los siguientes:

[20] Manuel Ángel Castillo y Silvia Irene Palma C., *La emigración internacional en Centroamérica: una revisión de tendencias e impactos*, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Guatemala, p. 45.

[23] *Ibid.*

1) La concertación de posiciones desde la adopción del Plan de Acción de Tuxtla II, las cuales se han ido precisando y traduciendo en acuerdos dentro de las Conferencias:

- Promover una mejor comprensión del fenómeno migratorio, con un enfoque integral, objetivo y de largo plazo.

- Reconocer las aportaciones del migrante al desarrollo económico y cultural de los países receptores.

- Trabajar coordinadamente en apoyo a la eliminación de actitudes antiinmigrantes y de violaciones a los derechos humanos y a la integridad de los migrantes en los países receptores y de tránsito, independientemente de su condición migratoria.

- Frenar iniciativas unilaterales de los gobiernos.

2) Otros acuerdos importantes han sido:

- Promover el desarrollo económico y social de la región mediante el fomento al comercio y a las inversiones productivas.

- Considerar y alentar consultas previas a la adopción de medidas migratorias que afecten a los países de la región.

- Intercambio de información sobre políticas y legislación migratoria.

- Identificar normas básicas relativas a la información, expedición y seguridad de los documentos migratorios en el ámbito regional.

- Fortalecer el combate al tráfico ilegal de migrantes y alentar la incorporación de la tipificación penal de esta actividad en las legislaciones de los países.

- Buscar mecanismos para el regreso ordenado de los migrantes a sus países de origen con seguridad, dignidad y pleno respeto a sus derechos.

3) La constitución, en la II Conferencia celebrada en Panamá, del Grupo Regional de Consulta sobre Migración para avanzar en la instrumentación de acciones congruentes con los acuerdos de las conferencias.

4) También se advierte la importancia otorgada en las conferencias a la realización de estudios específicos sobre distintos aspectos del fenómeno migratorio:

   - Un análisis comparativo de las políticas migratorias de los países de la región.

   - Un estudio a nivel regional sobre la vinculación entre desarrollo y migración, solicitado a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

5) Otro aspecto que hay que destacar es la incorporación de Estados Unidos y Canadá al diálogo regional, con representantes gubernamentales que han participado desde la primera Conferencia en Puebla.

6) La inclusión en el foro, desde la II Conferencia celebrada en Panamá, de otros actores también relevantes: OIM, CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).

7) Por otra parte, el esfuerzo para tratar multilateralmente el fenómeno migratorio, con un enfoque nuevo se empieza a ampliar a otras áreas del hemisferio, con la incorporación de República Dominicana como miembro del foro y de Argentina como observador, decisión que se adoptó en la última conferencia.

8) Finalmente, otro aspecto relevante es que desde la III Conferencia de Ottawa se ha dedicado un espacio para dialogar con representantes de ONG dentro de las reuniones viceministeriales.

En otras reuniones de distinto nivel dentro del Mecanismo de Tuxtla, se han adoptado importantes posiciones comunes con relación al enfoque imperante en la política migratoria de Estados Unidos:

- Pronunciamiento contra iniciativas antiinmigrantes, como la Propuesta 187 en California.

Aumentar la cooperación para mejorar la protección de los migrantes de la región en terceros países a través de sus representaciones diplomáticas y consulares.

- Realizar todos los esfuerzos necesarios para promover soluciones permanentes y adecuadas tendientes a regularizar la situación migratoria de los inmigrantes centroamericanos y mexicanos que permanecen en los Estados Unidos de América.

- Exhortar a todos los Estados a respetar plenamente la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. En particular, se ha solicitado al gobierno de Estados Unidos que tome las medidas pertinentes a fin de que las autoridades correspondientes, en caso de aprehender a migrantes por cualquier motivo, les informen que entre sus derechos se incluye el de comunicarse con los consulados de sus países.

Dentro de este nuevo marco, el gobierno de México ha tomado una serie de iniciativas orientadas a adecuar su política migratoria a estos acuerdos. Algunas de éstas favorecen específicamente a los migrantes guatemaltecos, lo cual abordaremos con posterioridad; otras tienen un alcance regional:

- Disposiciones para facilitar los procedimientos y trámites migratorios de ciudadanos centroamericanos: otorgamiento de formas migratorias de turista a través de agencias de viaje; bases de datos con registros que agilicen la tramitación de visas para turistas y personas de negocios, con vigencia de 5 y 10 años respectivamente, que eliminan el trámite antes de cada visita a México; documentación para transportistas de carga y operadores turísticos; y documentación de estudiantes sin permiso previo del Instituto Nacional de Migración.

- En el sensible tema del respeto a los derechos humanos de los migrantes:

  —Ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de febrero de 1991.

  —Adopción del Programa Nacional de Protección a Migrantes, bajo el cual se establecieron tres grupos de protección, similares a los creados en el norte del país, que operan en Tapachula y Comitán (Chiapas) y en Tenosique-Balacán (Tabasco), denominados Grupos Beta.

  —Elaboración de la *Cartilla Guía de Derechos Humanos de los Migrantes,* la cual también ha sido traducida al mam.

—*Capacitación en materia de derechos humanos a personal migratorio* con la participación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Comisión de Derechos Humanos de México.

Por otra parte, el gobierno de México también llevó a cabo el compromiso de ajustar su legislación para tipificar como delito al tráfico de personas. Se reformó el Artículo 138o. de la Ley General de Población, que dispone la sanción, con penas de prisión y multas, a toda persona que pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país sin la documentación correspondiente las cuales se aumentan considerablemente en el caso de servidores públicos.

La cooperación en materia de narcotráfico

Los países centroamericanos han dado pasos importantes en la concertación regional para el combate al narcotráfico. Es un tema de seguridad compartido que ha sido considerado en distintos instrumentos de su proceso de integración. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado el 15 de diciembre de 1995 maneja una concepción novedosa y amplia de la seguridad que incluye aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, ecológicos y militares, cuyo análisis excede los propósitos de este trabajo. Sólo cabe señalar que el objetivo explícito de la integración es contribuir a la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Dentro de ese marco general, el narcotráfico se asume como una de las causas que originan la violencia y la criminalidad en los distintos países. En este terreno, entre los objetivos del Tratado Marco se plantea:

> Establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado.[21]

[21] Artículo 11b, "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica", firmado el 15 de diciembre de 1995 por los Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá", en *Revista de la Cancillería de Honduras*, Año 1, núm. 1, octubre-diciembre de 1996, p. 152.

En el ámbito específico del narcotráfico, en el Artículo 17o. del mismo instrumento se sostiene que:

> Las partes promoverán la cooperación para la erradicación de la narcoactividad, el comercio ilícito de los precursores y delitos conexos, de conformidad con los acuerdos internacionales, regionales y subregionales de que sean parte o aquéllos que puedan suscribirse sobre esta materia, particularmente el Convenio Consultivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Con este propósito, establecerán mecanismos ágiles y efectivos de comunicación y cooperación entre las autoridades encargadas de la materia.

Bajo el Mecanismo de Tuxtla, México se suma a estos esfuerzos de cooperación. Por una parte, se establece el objetivo de intensificar la coordinación y acciones conjuntas en el combate al narcotráfico y sus delitos conexos, aspecto en el que destacan las siguientes iniciativas:

- Estrechar la cooperación entre las autoridades competentes de México, la Comisión de Seguridad de Centroamérica y la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

- Actuar en los ámbitos bilateral y multilateral, impulsando acciones y proyectos que incluyan la capacitación, la cooperación técnica, el intercambio de tecnologías y, en general, la cooperación entre los ocho países.

- Impulsar la ejecución de un Programa de Acción a Corto Plazo, con el apoyo de organismos internacionales y regionales especializados, con el objetivo de incrementar la capacidad de cada país para combatir al narcotráfico y prevenir la farmacodependencia.

- La firma de un Memorándum de Entendimiento con el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), suscrito en mayo de 1996, para llevar a cabo acciones concretas y conjuntas en las áreas de prevención, control y armonización de políticas. En Tuxtla III se instruyó a los ministros de Relaciones Exteriores para que solicitaran al secretario ejecutivo del PNUFID la autorización del desembolso de fondos que permitan dar inicio a la ejecución de los proyectos entre los países del Mecanismo.

- Dentro del marco del Memorándum de Entendimiento, se elaboró el Programa Subregional de Control de Drogas para México y Centroamérica, 1998-2002. Este contempla 16 proyectos, tres en el área de desarrollo institucional, ocho en reducción de la demanda y cinco encaminados a la represión del tráfico ilícito, con un presupuesto total de aproximadamente 11 millones de dólares, por un periodo de cuatro años.[22]

Otro aspecto importante de la cooperación entre México y Centroamérica en la materia ha sido la gestación de consensos dentro del Mecanismo de Tuxtla en relación con iniciativas de carácter multilateral, hemisférico o unilateral:

- Concertación de posiciones en torno a la agenda y los temas que se abordarían en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Drogas, celebrada en junio de 1998, la cual fue una iniciativa promovida por el gobierno mexicano.

- Rechazo a las operaciones encubiertas y a las que transgredan las leyes de terceros países, por constituir violaciones a los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados y a la no intervención en asuntos internos.

- Realizar consultas en el marco de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), para el desarrollo de un sistema único por el que se establezca un procedimiento objetivo que permita evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación en la materia, fundado en los principios de respeto a la soberanía, a la integridad territorial, responsabilidad compartida y con un enfoque integral y equilibrado.

Por su parte, el gobierno de México ha suscrito con los siete países de Centroamérica un Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, instalándose con cada uno de ellos un Comité Bilateral, en cumplimiento del Acuerdo respectivo.

De otro lado, en marzo de 1999 se puso en marcha el Programa de Sellamiento de la Frontera Sur, operativo coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional para detectar contrabando de drogas y armas por la zona. El gobierno de México ha realizado un esfuerzo diplomático de

[22] La información sobre este punto fue proporcionada por la Dirección General para América del Norte y el Caribe, Secretaría de Relaciones Exteriores.

difusión e inclusión de este programa en el marco de los esquemas de cooperación bilateral existentes con Guatemala y Belice, y de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, éste fue bien recibido en ambos países.[23]

En el mes indicado se instalaron los primeros cuatro dispositivos electrónicos especializados, consistentes básicamente en unidades móviles que, mediante rayos X, ponen a descubierto el contenido interior de vehículos motorizados que son sometidos a escrutinio. El programa también contempla "la instalación de vehículos e instrumentos aéreos y marítimos, así como radares y patrullaje terrestre adicional".[24]

Como después se demostraría, los dispositivos electrónicos también han servido para detectar migrantes indocumentados ocultos en camiones de carga.

La cooperación contra el tráfico ilegal de armas y la concertación en materia de desarme

Otro tema de seguridad compartido es el del tráfico ilícito de armas, que alimenta la delincuencia y el crimen organizado e incrementa la inseguridad pública. En México el problema se ha acentuado desde 1994 por la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, estado en el que también existen grupos armados privados al servicio de caciques locales, por la irrupción del Ejército Popular Revolucionario en 1996, cuyas principales áreas de acción han sido los estados de Guerrero y Oaxaca, así como por la especulación en torno a la existencia de otros grupos guerrilleros, sobre los cuales no existe información precisa.

En el caso de Chiapas, por ejemplo, se estima que el flujo de armas proveniente de Centroamérica ha tenido distintas fuentes:

> ... el ejército de Guatemala reportaba encuentros inexistentes con la guerrilla de ese país, para vender sus armas a precios de libre comercio a ganaderos, terratenientes y demás. También se sabe de armas vendidas o provenientes de los "contras" de Nicaragua y de los ejércitos de Nicaragua y El Salvador.[25]

[23] *Ibid.*
[24] Francisco Robles, "México sella frontera sur", en *La Opinión*, Los Ángeles, California, 12 de marzo de 1999, p. 1.
[25] Raúl Benítez Manaut, "México: el desafío de las guerrillas", en *Nueva Sociedad*, núm. 130, marzo-abril 1994, Caracas, Venezuela, p. 24.

En Centroamérica un problema preocupante es la falta de control de armas en manos de la población. Este fenómeno propiciado por las guerras se ha combinado más recientemente con la proliferación de armas livianas alimentada por el comercio de narcóticos. Ello ha incrementado los índices de delincuencia e inseguridad pública y "ha contribuido a estimular la crisis de gobernabilidad en Centroamérica".[26]

En El Salvador este fenómeno ha alcanzado gran magnitud. De acuerdo con encuestas realizadas por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana, a diferencia del pasado inmediato en que la violencia bélica o política era un importante motivo de preocupación, ahora "para la mayoría de los ciudadanos salvadoreños, la violencia significa delincuencia y como tal es identificada como uno de los más graves problemas nacionales del momento".[27] Lo alarmante de la situación se ilustra con la comparación de los siguientes datos: de acuerdo con la Fiscalía General de la República, en la posguerra han ocurrido un promedio anual de 8 mil homicidios, entre intencionales y no intencionales; durante la guerra, el promedio de muertes anuales causadas por el conflicto armado fue de 6 250.[28]

Varios elementos han contribuido al sustancial incremento de la violencia delictiva en ese país: "la cultura de la violencia, la debilidad institucional de los sistemas policiales y de justicia y la disponibilidad de armamento constituyen secuelas de la guerra que se convirtieron en factores condicionantes del fenómeno contemporáneo".[29]

En relación con el último aspecto, la guerra no sólo armó a los dos ejércitos enfrentados, "sino que además distribuyó una ingente cantidad de armamento entre la población civil, en la búsqueda de apoyo por parte de cada bando".[30] Estas armas no sólo fueron de pequeño calibre, sino que también se entregaron armas largas, de grueso calibre y explosivos, que una vez que finalizó el conflicto no fueron recogidos en su totalidad, por lo

[26] Christopher Nee, Greg Puley y Carlos Walker, "Coalición mundial para el control de armas livianas comienza a tomar forma", en *Diálogo Centroamericano*, núm. 33, septiembre de 1998, San José, Costa Rica, Diálogo Centroamericano por la Seguridad y la Desmilitarización, Fundación Arias, p. 4.

[27] "La cultura de la violencia", en *Estudios Centroamericanos*, núm. 588, octubre 1997, San Salvador, El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, pp. 953-954.

[28] Cifra obtenida de la división del cálculo de aproximadamente 75 mil muertos causados por el conflicto armado, entre los doce años de guerra. José Miguel Cruz y Luis Armando González, "Magnitud de la violencia en El Salvador", en *Ibid.*, p. 961.

[29] José Miguel Cruz, "Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa", en *Ibid.*, p. 980.

[30] *Ibid.*, p. 984.

que parte de este armamento aún subsiste en manos de civiles, sin que exista una estimación exacta de su cantidad. De acuerdo con la Policía Nacional Civil salvadoreña, en el país existen alrededor de 150 mil armas registradas en manos de civiles, sin embargo, las mismas autoridades calculan más de 120 mil armas que están en circulación y que no han sido registradas, muchas por ser "de uso privativo de la Fuerza Armada".[31]

En Guatemala también se ha experimentado un auge de la violencia apolítica y criminal. En todas las encuestas de opinión, este problema se identifica como el más importante. Según estadísticas oficiales, Guatemala es el segundo país de más alto índice de criminalidad en América Latina, ubicado después de Colombia. Se calcula que existen unas 600 bandas que integran a 20 mil delincuentes, la mayoría encabezadas por ex oficiales del Ejército. El sistema de justicia se encuentra postrado ante la delincuencia, debido a lo cual se ha recurrido a la privatización de la seguridad, lo que ha tenido consecuencias atroces, como linchamientos de reales o supuestos delincuentes. Se estima que unas 200 mil personas están organizadas bajo "patrones del vigilantismo" y que aproximadamente "dos millones de armas están en manos de 36% de la población mayor de 15 años".[32]

Dada la naturaleza clandestina del proceso de adquisición de armas por parte de civiles en la región, así como la ilegalidad del tráfico de armas, resulta difícil precisar el volumen del fenómeno, ya que las fuentes difieren en sus estimaciones.[33] Sin embargo, como se ha indicado, las estadísticas sobre el incremento de la violencia criminal asociada a lo anterior han propiciado que el fenómeno se estime como un serio problema de seguridad pública.

Dentro del Tratado de Seguridad Democrática, los países centroamericanos se obligan a combatir el tráfico ilegal de armas, material y equipos militares, así como de armas ligeras de protección personal. En la reunión de cancilleres del Mecanismo de Tuxtla, celebrada en agosto de 1997, se reconoció la importancia de lo anterior para la seguridad de las personas y sus bienes, así como la recolección de armas ilícitas en manos de civiles.[34]

[31] *Ibid.*, p. 984.

[32] Edgar Gutiérrez, "Guatemala. Paz de baja intensidad", en *Nueva Sociedad*, núm. 154, marzo-abril 1998, Caracas, Venezuela, p. 22.

[33] Por ejemplo, en uno de los artículos ya citados se señala que en Centroamérica "existen aproximadamente 2 millones de armas livianas", cantidad que, como se acaba de indicar por otra parte se calcula sólo para el caso de Guatemala. Véase C. Nee, G. Puley y C. Walker, *op. cit.*, p. 3.

[34] "Declaración Conjunta", Reunión de los cancilleres de Centroamérica y México, *op. cit.*, p. 26.

Asimismo, los cancilleres expresaron su compromiso para trabajar activamente en las negociaciones para concluir el proyecto de Convención Interamericana Contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. Esta iniciativa del gobierno de México sería aprobada en el XXIV Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada el 13 y 14 de noviembre de 1997. En Tuxtla III, los mandatarios consideraron de gran trascendencia la ratificación de dicho instrumento para su pronta entrada en vigencia.[35]

Otro problema en torno al cual se han concertado posiciones es el relativo a las minas antipersonales. Los países centroamericanos que experimentaron conflictos armados quedaron sembrados de estos artefactos. Las estimaciones en torno a su cantidad también son contradictorias. Una fuente señala que a principios de esta década habría enterradas en la región de 170 mil a 600 mil; para 1998 la cantidad habría disminuido de 130 mil a 250 mil. En los países afectados, las minas acarrean un doble problema: las consecuencias físicas y sicológicas sufridas por las víctimas, así como aquéllas de carácter socioeconómico, ya que su presencia frena actividades productivas en el campo o, como en Guatemala, ha impedido la repatriación y reinstalación de poblaciones desplazadas.[36]

Los esfuerzos de desminado han requerido la ayuda de la comunidad internacional. En Tuxtla III, los mandatarios resaltaron los avances logrados por Centroamérica para constituirse en una región libre de minas terrestres antipersonal para el año 2000, comprometiéndose a realizar gestiones conjuntas que permitan captar recursos financieros adicionales para completar esta labor.

Por otra parte, en la reunión de cancilleres citada con anterioridad, se acordó respaldar el proceso de negociación de la Convención para la Prohibición Total de la Fabricación, Venta, Transferencia y Uso de Minas Terrestres Antipersonales, e invitar a otros países a sumarse a la adopción de este instrumento.

Otra área de cooperación que también se ha definido entre México y los países centroamericanos es la relativa al desarme y transparencia en la presentación de inventarios. Al respecto, en la misma reunión los canci-

[35] Declaración Conjunta de la III Reunión de Jefes de Estado y de gobierno de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, *op. cit.*, p. 3.

[36] Fréderic Massé "L'Amerique Centrale et le problème des mines antipersonnel", en *Problèmes d'Amerique Latine*, núm. 30, julio-septiembre de 1998, pp. 126-127.

lleres subrayaron la importancia de poner en práctica un proceso de consultas a nivel hemisférico sobre la limitación y control de armas convencionales, según lo planteado en la Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. Con relación a este último tema, se destacó que la Comisión de Seguridad de Centroamérica desarrolla un amplio programa, con calendarios concretos de cumplimiento de tales medidas.[37]

En Tuxtla III se condenó la realización de ensayos nucleares practicados por India y Pakistán y los mandatarios reiteraron el apoyo a todos los esfuerzos para lograr la entrada en vigor y la plena aplicación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, como un paso indispensable para lograr la eliminación total de armas nucleares. Asimismo, respaldaron la conclusión unánime de la Corte Internacional de Justicia de su Opinión Consultiva de 1996, en la cual se señala que existe la obligación de emprender de buena fe y de concluir negociaciones que conduzcan al desarme nuclear en todos sus aspectos bajo un control internacional estricto y eficaz.

Dentro del Parlamento centroamericano, al cual se incorporarán congresistas mexicanos como observadores, también se han tomado iniciativas en materia de desarme. El 25 de agosto de 1997 se adoptó una resolución en la que el organismo regional insta al gobierno de Estados Unidos a reconsiderar su política de venta de armas a los países de América Latina, ya que esto "atenta contra el respeto de los derechos humanos, el clima de paz, el proceso de progresiva democratización y estabilidad económica y social de Centroamérica, y la inversión de fondos de guerra frena el desarrollo sustentable". Se exhorta a los presidentes centroamericanos a resistir presiones internas o externas orientadas a la compra de armas y equipos de guerra, "así como a dar prioridad a la inversión en políticas de desarrollo y con claro contenido humano".[38]

La cooperación ante desastres naturales: el huracán Mitch

El tema relativo a la prevención y atención de desastres es una de las seis áreas prioritarias definidas en el Programa de Cooperación Regional Méxi-

[37] "Declaración conjunta", Reunión de los cancilleres de Centroamérica y México, *op. cit.*, p. 26.

[38] "Pulso regional", en *Reporte Político Panorama Centroamericano,* año XXVIII, núm. 130, septiembre de 1997, tercera época, Guatemala. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, p. 5.

co Centroamérica 1998-2000, aprobado en Tuxtla III.[39] A finales de octubre de 1998, el huracán Mitch, que llegó a la categoría de 5, la más alta en la escala Saffir Simpson, azotó a Centroamérica, afectando con mayor intensidad a Honduras y Nicaragua. El desastre modificó las favorables perspectivas de crecimiento que empezaban a surgir en la región. Las pérdidas totales del área se estimaron en aproximadamente 6 mil millones de dólares.

Ante la magnitud del desastre, la solidaridad mexicana se expresó de manera inmediata, a través de varias acciones de ayuda para los damnificados:

- Apoyo a las labores de rescate y reconstrucción.

- Establecimiento de un puente aéreo, con aeronaves de la Fuerza Aérea y de la Armada, al que se sumaron dos barcos de la última, para enviar un paquete de ayuda que comprendió 28 toneladas de medicinas y materiales de curación y 1 260 toneladas de alimentos básicos.

- Préstamo de 4 aviones y 28 helicópteros para el auxilio de comunidades que quedaron aisladas.[40]

- Envío de técnicos de caminos, del sector eléctrico y de la Comisión Nacional del Agua para apoyar la restitución de esos servicios básicos y la reparación de carreteras.[41]

- Convocatoria de la campaña "México por Centroamérica", coordinada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, realizada del 11 al 25 de noviembre, en la que los ciudadanos aportaron 96 millones 960 mil pesos, monto entregado a los presidentes de los países afectados, distribuido de acuerdo con el nivel de daños de cada uno: 38 millones 784 mil pesos para Honduras; 29 millones 88 mil pesos para Nicaragua; 14 millones 544 mil pesos para El Salvador y 14 millones 544 mil pesos para Guatemala.[42]

[39] Las otras cinco áreas definidas como prioritarias por los países de la región fueron: educación, salud, medio ambiente, turismo y agricultura y ganadería.

[40] "Promoción de la ayuda internacional", Comunicado núm. 1139, Los Pinos, 3 de noviembre de 1998.

[41] Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante el inicio de la Colecta Nacional "México por Centroamérica", que encabezó en la hondonada de la residencia oficial de Los Pinos, Los Pinos, 11 de noviembre de 1998.

[42] "La señora Nilda Patricia Velasco de Zedillo hará entrega de los recursos de la colecta 'México por Centroamérica'", Comunicado núm. 1190, Los Pinos, 26 de noviembre de 1998.

En el terreno multilateral, dentro de la IV Conferencia Regional sobre Migración, México propuso la participación del BID para apoyar proyectos específicos de desarrollo en la región, iniciativa respaldada por los Directores Ejecutivos del organismo, los países de Centroamérica y de América del norte, quienes solicitaron a la Presidencia del Banco lo siguiente:

- Promover el análisis y diseño de proyectos que los países centroamericanos formulen y sean presentados a la comunidad internacional de cooperantes, así como la incorporación de manera explícita de consideraciones de desarrollo que tengan efecto sobre migración.

- Asegurar una participación amplia y activa de la comunidad internacional de cooperantes en el apoyo de programas y proyectos para la región, especialmente en aquellos que beneficien a poblaciones afectadas y que sean conducentes a generar arraigo sostenible y digno, además de que permitan amortiguar los efectos migratorios que el desastre natural pueda provocar.[43]

Finalmente, otra iniciativa de cooperación se dio dentro del marco de *la visita del presidente de Estados Unidos, William Clinton,* a México. El 15 de febrero de 1999 se firmó un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo entre los presidentes de ambos países, en el que se plantea la colaboración de los dos gobiernos para la recuperación de la región.

La política de México hacia Guatemala

Guatemala es la primera frontera de México con Centroamérica. Es un punto de contacto privilegiado con la región debido a las afinidades étnicas y culturales entre los dos países. Como se señaló desde el principio de este trabajo, el gobierno mexicano le ha asignado una importancia fundamental a la relación con este país, la cual estará enmarcada dentro de los objetivos generales hacia la región definidos en el Mecanismo de Tuxtla, abordándose otros temas de interés específico, como son los asuntos fronterizos y, dentro del tema migratorio, el de los refugiados.

[43] "En respaldo a una propuesta mexicana, solicitan directores del BID de los países del norte y centro de América apoyo del organismo financiero a países afectados por Mitch", Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín de Prensa núm. 101/99, 12 de marzo de 1999, en http://www.sre.gob.mx.

En ese contexto, como ya se indicó también, entre las prioridades de la agenda bilateral del actual gobierno mexicano está "el desarrollo de la zona fronteriza, la consolidación de los mecanismos bilaterales de cooperación, la culminación de un acuerdo de libre comercio, los asuntos migratorios y una renovada política de intercambio cultural y científico".[44]

En relación con el primer elemento, sólo señalaremos que el 9 de septiembre de 1996, durante una visita de trabajo del presidente Zedillo a Guatemala, se suscribió el Programa de Desarrollo Sostenible en las Poblaciones Fronterizas (PRODESFRO), el cual será coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social de México y la Secretaría General de Planificación Económica de Guatemala. Su objetivo es elevar los niveles de bienestar y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social en el área fronteriza. Es un instrumento de cooperación que se plantea como estrategia básica promover la participación de diversos sectores de la administración pública, de los gobiernos locales y de las comunidades que habitan en el área.[45] El programa se ha planteado "un esquema de trabajo basado en cuatro ejes fundamentales: infraestructura, económico-productivo, desarrollo comunitario y desarrollo ambiental".[46]

En lo referente al acuerdo de libre comercio, México ha avanzado en la negociación con los países del denominado Triángulo del Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras.

A continuación se desarrollarán con mayor amplitud los temas que hemos abordado en este trabajo, incluyendo también el aspecto específico de los refugiados.

El tema de la migración

El fenómeno migratorio ha sido particularmente relevante en la relación bilateral. El tratamiento del tema entre ambos países se ha institucionalizado con la creación, en 1990, del Grupo de Trabajo Binacional sobre Asuntos Migratorios México-Guatemala. Por su parte, el gobierno de México ha

[44] Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, pp. 11-12.

[45] "Programa para el Desarrollo Sostenible en las Poblaciones Fronterizas México-Guatemala, Informe de Avances. Resumen Septiembre-Marzo", ciudad de México, 17 de marzo de 1997, en *La Cooperación Mexicana con Centroamérica. Documentos Básicos 1997*, vol. 2, México, Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, p. 213.

[46] Acta Final de la VI Reunión de la Comisión Binacional Guatemala-México, ciudad de Guatemala, 20 de febrero de 1998, mimeo., p. 5.

tomado una serie de iniciativas que, como ya se ha ilustrado, se han orientado a adecuar su política a los acuerdos del Mecanismo de Tuxtla sobre la materia.

Por lo que se refiere a los trabajadores agrícolas guatemaltecos, las medidas tienden a la regularización de este tipo de flujos. El Programa para la Documentación de Trabajadores Agrícolas Guatemaltecos comenzó a instrumentarse el 31 de octubre de 1997 a través de la expedición de la Forma Migratoria para Visitante Agrícola (FMVA), con vigencia de un año para entradas y salidas múltiples y que autoriza el libre tránsito en el estado de Chiapas. Esto brindará mayor protección y seguridad jurídica individual a estos trabajadores.[47]

Con la FMVA se regulará y documentará debidamente su internación, estancia y salida, y "permitirá recabar los datos e información complementarios para identificar las características y situación de dichos trabajadores en territorio mexicano".[48]

Por otra parte, el gobierno de Guatemala firmó un acuerdo con el gobierno del estado de Chiapas en el que convocaba a autoridades estatales y locales para ayudar en la solución de los conflictos laborales de estos trabajadores.[49]

En lo referente a los migrantes guatemaltecos residentes en el país, se adoptó el Programa de Regularización para Nacionales de Guatemala en México, con el que se pretende regularizar la situación migratoria de los que viven en el país de forma indocumentada o con documento migratorio vencido, y que hubieran contraído matrimonio con un nacional mexicano y/o tengan hijos nacidos en territorio nacional. La primera etapa de este programa se realizó de septiembre a noviembre de 1996 y la segunda del 15 de octubre de 1997 al 30 de junio de 1998.[50]

El 3 de mayo de 1997 se instaló el Mecanismo de Consulta sobre Protección Consular entre México y Guatemala, instancia bilateral cuyo ob-

[47] "VI Reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios Guatemala-México", ciudad de Antigua, Guatemala, 20 y 21 de noviembre de 1997, en *La Cooperación Mexicana con Centroamérica. Documentos Básicos* 1997, vol. 2, *op. cit.*, p. 262.

[48] Acta Final de la VI Reunión de la Comisión Binacional Guatemala-México, *op. cit.*, p. 23.

[49] Manuel Ángel Castillo, "La política de inmigración en México: un breve recuento", en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.), *Migración y fronteras*, Tijuana, Baja California. El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México y Asociación Latinoamericana de Sociología, 1998, p. 444.

[50] Anexo 1, "Agenda Migratoria México-Guatemala", en *La cooperación mexicana con Centroamérica. Documentos Básicos 1997, op. cit.*, p 262.

jetivo es "dar seguimiento y atención oportuna a los casos de violación de los derechos humanos de los nacionales guatemaltecos".[51] Ambos gobiernos han reconocido la importancia del Mecanismo, como "un instrumento efectivo de comunicación entre las autoridades migratorias mexicanas y las autoridades consulares guatemaltecas acreditadas en México para procurar, en forma oportuna, la protección de ciudadanos guatemaltecos".[52]

Hasta noviembre del mismo año, el mecanismo atendió 25 casos que involucran a 117 personas, "de los cuales 24 están resueltos definitivamente y uno se encuentra en proceso de resolución". Para asegurar el efectivo seguimiento de los casos, se convino llevar a cabo reuniones cuatrimestrales entre autoridades del Instituto Nacional de Migración y la Sección Consular de la Embajada de Guatemala en México.[53]

En la VI Reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios, las delegaciones de ambos países "acordaron consultarse sobre la interpretación y aplicación de la Ley Migratoria de Estados Unidos".[54]

Por otra parte, también se han tomado medidas específicas tendientes a flexibilizar la documentación migratoria, además de las que ya fueron indicadas previamente, las cuales tienen un alcance regional. En octubre de 1997 se inició el Programa de Documentación para Residentes Fronterizos, mediante la Forma Migratoria para Visitante Local (FMVL), que facilitará los intercambios culturales, turísticos y comerciales entre las comunidades fronterizas de ambos países. Su vigencia es de un año y el titular se puede internar por 72 horas y hasta 30 km de la franja fronteriza, con entradas y salidas múltiples.[55]

El tema de los refugiados

Con relación a este fenómeno, diversos organismos no gubernamentales y analistas han calculado que el número de desplazados que se introdujeron a territorio mexicano fue de entre 100 mil y 200 mil. Sin embargo, los únicos refugiados públicamente reconocidos fueron los que se asentaron originalmente en los campamentos de Chiapas,[56] parte de los cuales se-

[51] *Ibid.*, p. 263.
[52] "VI Reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios Guatemala-México", *op. cit.*, pp. 257-258.
[53] *Ibid.*, p. 258.
[54] *Ibid.*, p. 258.
[55] Anexo 1, "Agenda Migratoria México-Guatemala", *op. cit.*, p. 262.
[56] Laura O'Dogherty, "Centroamericanos en zonas urbanas: el caso de la ciudad de México", en *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México, op. cit.*, p. 360.

rían trasladados después a los estados de Campeche y Quintana Roo. De acuerdo con el gobierno mexicano, en 1984 había cerca de 46 mil refugiados guatemaltecos en el países.[57]

La política mexicana al respecto se ha modificado en varios aspectos, adoptándose a lo largo de la década actual varias medidas. En primer lugar, la tardía adecuación de la legislación mexicana para subsanar la laguna jurídica con relación a los mismos. En tanto que la figura de asilado político se reconocía dentro de la Ley General de Población y la tradicional práctica mexicana al respecto ha recibido un amplio reconocimiento internacional, México no había firmado ninguno de los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con los refugiados. Se consideraba que la legislación interna era suficiente para proporcionar protección a los refugiados ya que en suelo mexicano cualquier extranjero goza de los mismos derechos que los nacionales. Con base en dicho razonamiento, Óscar González César, coordinador de la COMAR, declaró en 1988 que "no creo que sea absolutamente necesario que firmemos la Convención",[58] refiriéndose a la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (firmada en julio de 1951, que entraría en vigor en abril de 1954) y, por extensión, al Protocolo sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados (vigente desde octubre de 1967). Como consecuencia de la omisión de la figura de refugiado en la legislación mexicana:

> Desde 1981 la Oficina de ACNUR otorga en la ciudad de México a los centroamericanos que lo solicitan y que, después de una entrevista y una evaluación caso por caso, considera tienen temor fundado de persecución, una constancia que reconoce su calidad de refugiado, pero que carece de valor legal y no conduce, según la Ley General de Población, a la concesión de ningún permiso migratorio. Formalmente, los refugiados son extranjeros sin ningún privilegio derivado de su calidad migratoria.[59]

Presiones internas e internacionales, así como iniciativas multilaterales que involucraron a los países de la región afectados por los flujos de refugiados, contribuyeron a que tal laguna jurídica se subsanara.

[57] "Documento de los Estados Unidos Mexicanos, Diagnóstico, estrategia y propuestas de proyecto" (marzo de 1989), Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), Guatemala, 29 al 31 de mayo de 1989, p. 3.
[58] Citado por Fernando M. Olguín, "Guatemalan refugees in Mexico international standards", en *The Fletcher Forum,* verano de 1989, p. 341.
[59] L. O'Dogherty, *op. cit.*, p. 357.

Con respecto a lo último, en la quinta sesión plenaria de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA, instancia de apoyo a los Acuerdos de Esquipulas firmados en agosto de 1987), celebrada en Guatemala del 29 al 31 de mayo de 1989, se abordó el tema del estatus legal de los refugiados. En esa reunión, la delegación mexicana se comprometió a adecuar la legislación mexicana a las nuevas modalidades migratorias internacionales, enviando al Congreso de la Unión una iniciativa para adicionar al Artículo 42o. de la Ley General de Población la calidad migratoria de refugiado como figura jurídica diferenciada del asilo político".[60] Tal modificación fue aprobada por el congreso mexicano y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de julio de 1990.

En la referida reunión de CIREFCA se adoptó un Plan de Acción a favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos, cuya base fueron los proyectos presentados por los países afectados por el flujo de refugiados (México y seis centroamericanos, con excepción de Panamá). Uno de los objetivos de dicho plan, cuya duración sería de tres años, fue "buscar, en la medida de las posibilidades de los países afectados, soluciones duraderas para superar esta situación".[61]

El proyecto de México constó de dos propuestas, una destinada a los refugiados asentados en Campeche y Quintana Roo, y otra para los que se encontraban en Chiapas. Su objetivo era el logro de la autosuficiencia económica y ambos programas contaron con el apoyo de la comunidad internacional.[62]

[60] Declaración de Miguel Limón Rojas, subsecretario de Gobernación, citada por Rosalva Aída Hernández Castillo, "Los refugiados guatemaltecos en Chiapas: entre la resistencia y el cambio", en *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México, op. cit.*, p, 342.

[61] "Declaración y plan de acción concertado a favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos", adoptados por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) en su quinta sesión plenaria, ciudad de Guatemala, 29 al 31 de mayo, CIREFCA/89/141 31 de mayo de 1989, p. 9.

[62] "Documento de los Estados Unidos Mexicanos. Diagnóstico, estrategia y propuestas de proyecto", *op. cit.*, pp. 15-27. El programa para Campeche y Quintana Roo contó con el apoyo de la Comunidad Europea y de los gobiernos de Alemania, España, Finlandia, Noruega y Suecia; los fondos para el proyecto de Chiapas provinieron de la Comunidad Europea y Suecia, los gobiernos de Japón y España (a través del gobierno autónomo del País Vasco) también contribuyeron en especie y financieramente a la asistencia brindada por la COMAR. "Informe sobre los avances en la ejecución del plan de acción concertado a favor de refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos. Estados Unidos Mexicanos", Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento, San Salvador, 7-8 de abril de 1992, CIREFCA/CS/92/6, febrero de 1992, pp. 3-4.

Otro aspecto del fenómeno ha sido el flujo inverso, es decir el de retorno o repatriación de la población refugiada. Con la llegada al poder del régimen civil en Guatemala, encabezado por Vinicio Cerezo en 1986, las condiciones no se mejoraron debido a la persistencia de la guerra. Sin embargo, se iniciaron algunas repatriaciones individuales voluntarias y se logró un avance en lo que se refiere a la constitución de comisiones, tanto del gobierno guatemalteco como de los refugiados, que iniciarían negociaciones al respecto y que culminarían con posterioridad con la firma de siete puntos de acuerdo que abrieron el camino para el inicio de los retornos colectivos.[63]

En un principio, los retornos se dieron de forma individual o a lo sumo familiar. A partir de enero de 1993, el proceso de retorno adquirió un carácter colectivo y organizado,[64] contando con el apoyo del ACNUR.

Por otra parte, el gobierno mexicano también ha dado respuesta a los refugiados que han decidido permanecer en México, con medidas tendientes a su estabilización migratoria e integración:

- En agosto de 1996 se puso en marcha el Programa de Estabilización Migratoria que los benefició y se expresó la disposición gubernamental para analizar, en el marco de la legislación vigente, las solicitudes de naturalización que se pudieran derivar de este programa.[65]

[63] En septiembre de 1986 el gobierno guatemalteco creó la Comisión de Emergencia de Ayuda a los Repatriados (CEAR), con representantes de los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, Desarrollo y el Comité de Reconstrucción Nacional. Por su parte, en marzo de 1988 los refugiados asentados en los tres estados mexicanos crearon las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México. Los siete puntos de acuerdo pactados por ambos el 8 de octubre de 1992 estipulaban en resumen lo siguiente: el retorno de los refugiados debía ser una decisión voluntaria, expresada individualmente; reconocimiento del derecho de libre asociación y organización de los retornados; aceptación del acompañamiento del retorno de organizaciones nacionales e internacionales, de carácter gubernamental o no gubernamental; libre locomoción dentro del país y salida y entrada del mismo; derecho a la vida e integridad personal y comunitaria; acceso a la tierra: y, mediación, seguimiento y verificación de los acuerdos. Síntesis de los puntos del documento inédito, sin título, que recoge los acuerdos firmados el 8 de octubre de 1992, obtenido en la oficina de México del ACNUR, pp. 2-12.

[64] Manuel Ángel Castillo G. y Silvia Irene Palma C., *La emigración internacional en Centroamérica una revisión de tendencias e impactos*, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales p. 37.

[65] "VI Reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios Guatemala-México", *op. cit.*, p. 258.

- El 17 de marzo de 1997 se suscribió un convenio con la Unión Europea titulado "Apoyo a la integración definitiva de refugiados guatemaltecos en los Estados de Campeche y Quintana Roo", cuyo objetivo es contribuir a un desarrollo microrregional sostenible que favorezca la integración social y económica entre la población regional y los refugiados. El proyecto beneficiará a un total aproximado de 25 mil personas, de las cuales unos 13 mil son refugiados y unos 12 mil son mexicanos.[66]

- El 20 de febrero de 1999 culminó la segunda etapa de expedición de formas FM-2 a casi 4 mil refugiados guatemaltecos, las cuales les permitirán desplazarse por todo el país.[67]

Otra irregularidad que ha sido subsanada es la relativa a la negativa del gobierno de México para registrar y otorgar actas de nacimiento a los hijos de los refugiados nacidos en México, a pesar de que la Ley de Nacionalidad y Naturalización en su artículo primero estipula que "son mexicanos por nacimiento quienes nazcan en territorio de la República, sea cual fuera la nacionalidad de sus padres". Los niños nacidos en México, que para 1989 se calculaban en 12 500, tampoco tenían constancia de nacimiento en Guatemala, por lo que podrían ser considerados como apátridas".[68]

Al respecto, con una perspectiva más amplia, se reformó el Artículo 68o. de la Ley General de Población para permitir el registro en tiempo de los nacimientos de hijos de extranjeros en territorio mexicano, sin necesidad de comprobar la estancia legal de sus padres.[69]

El 28 de julio de 1999 se clausuró oficialmente el Programa de Repatriación e Integración para los Refugiados Guatemaltecos apoyado, en una ceremonia que tuvo lugar en el estado de Campeche, en la que participó la señora Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, cuyo organismo apoyó dicho programa. En el evento se entregaron cartas de naturalización a refugiados guatemaltecos que eligie-

[66] "Convenio de financiación entre la comunidad europea y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para apoyar la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo", ciudad de México, 17 de marzo de 1997, Anexo 2, "Disposiciones técnicas y administrativas de ejecución", en *La Cooperación Mexicana con Centroamérica. Documentos Básicos 1997*, vol. 2, *op. cit.*, pp. 384-394.

[67] "Permiso a refugiados guatemaltecos", en *La Jornada*, México, 21 de febrero de 1999, p. 52.

[68] R. A. Hernández Castillo *op. cit.*, p. 342.

[69] "VI Reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios Guatemala-México", *op. cit.*, p. 257.

ron permanecer en México. Al respecto, la señora Ogata afirmó que "el enfoque de México ha sido verdaderamente ejemplar al permitir que aproximadamente 22 mil refugiados guatemaltecos permanezcan en el país y obtengan documentos migratorios o de naturalización. Los congratulo por su generosidad y perspectiva".[70]

Finalmente, en el marco del mismo evento, se expresó la firme decisión del gobierno mexicano para adherirse a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, para lo cual éste ha iniciado las reformas jurídicas necesarias para enviar ese instrumento internacional a la consideración del Senado de la República.[71]

Crimen organizado y narcotráfico

Con relación al crimen organizado, los gobiernos de México y Guatemala han ratificado su compromiso para intercambiar información en las siguientes áreas: *actividades de organizaciones criminales* que operan en la frontera común; tráfico ilícito de armas; robo o materia de disposición ilícita de vehículos y aeronaves; detección del desvío de precursores químicos; y otras áreas que se acuerden.[72]

Con relación al combate a la criminalidad en la zona fronteriza, se ha coincidido en la necesidad de "reforzar la coordinación entre las diversas instancias gubernamentales de cada país con el objetivo de fomentar la realización de acciones de prevención". También se ha convenido "en la necesidad de establecer estrategias y/o acciones coordinadas con el fin de proteger al turismo o a los visitantes que se internen en cualesquiera de los dos países provenientes de la frontera comun".[73]

En términos operativos, los ejércitos y procuradurías de ambos países "acordaron intensificar patrullajes para combatir el narcotráfico, el cri-

[70] Sadako Ogata, "Los retos de la protección de los refugiados", conferencia dictada por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados en la Sala Alfonso García Robles de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ciudad de México, 29 de julio de 1999, mimeo., p. 1.

[71] "Es firme la decisión del gobierno de México por adherirse a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados", Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Comunicación Social, Comunicado de Prensa, núm. 284/99, 29 de julio de 1999, en http://www.sre.gob.mx/comunicados/prensa/dgcs/1999/jul/B-284.htm, p. 1.

[72] Acta Final de la VI Reunión de la Comisión Binacional Guatemala-México, ciudad de Guatemala, 20 de febrero de 1998, mimeo., p. 5.

[73] *Ibid.*, p. 5.

men organizado y 'posibles reductos guerrilleros', y poder cerrar sus 'naturales' *rutas de salida*". Asimismo, estas *instituciones recomendaron*

> efectuar reconocimientos aéreos periódicos en la frontera, ajustar acciones de revisión y control fronterizos de vehículos personas, inspección constante en los caminos vecinales, mantener un mejor control sobre los ríos y sus vertientes, contando para ello con lanchas rápidas y equipos de buceo; reconsiderar la posibilidad de establecer nuevos puntos de revisión en zonas aisladas y, finalmente, ampliar la cobertura en las zonas selváticas.[74]

Por otra parte, el 18 de agosto de 1989, los gobiernos de ambos países firmaron en Tapachula, Chiapas, el Acuerdo entre México y Guatemala sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia. Entre sus considerandos se reconoce que los distintos aspectos del fenómeno amenazan la seguridad y los intereses esenciales de las partes. Asimismo, se sostiene que la cooperación entre ambos complementaría la que éstos se brindarán en cumplimiento de las obligaciones internacionales que asuman conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, adoptada en Viena, Austria, el 20 de diciembre de 1988.

En su articulado se sostiene que el propósito del acuerdo es promover la cooperación entre ambas partes conforme a los principios de autodeterminación, no intervención en asuntos internos, igualdad jurídica y respeto a la integridad territorial de los Estados". Se conviene establecer un Comité México-Guatemala de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, integrado por las autoridades coordinadoras de las partes. Éstas serían tanto operativas, la Procuraduría General de la República (PGR) por México y el Ministerio de Gobernación por Guatemala, así como consultivas, papel asumido por ambas cancillerías.[75]

Posteriormente, el 17 de marzo de 1997 se firmó un Memorándum de Entendimiento en materia de combate al narcotráfico y delitos conexos en la frontera común, cuyo objetivo es el fortalecimiento de acciones de cooperación para contribuir a la seguridad y estabilidad de esa zona. Para ello,

[74] Documento "Informe del reconocimiento de la frontera sur: México-Guatemala", citado por Fernando Ramírez de Aguilar L., "En marcha un plan para la vigilancia de la frontera sur", *El Financiero*, México, 31 de julio de 1998, pp. 31-32.

[75] "Decreto promulgatorio del acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia", en *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDLXII, núm. 3, 4 de marzo de 1992, pp. 2-5.

> las partes fortalecerán la comunicación y coordinación entre las diversas dependencias gubernamentales, a nivel federal, estatal y local, que realizan actividades en la zona, a fin de llevar a cabo acciones de prevención y atención inmediata de posibles incidentes fronterizos, intercambio de información oportuna sobre actividades delictivas de organizaciones criminales que afectan a ambas partes y la posible realización de acciones coordinadas.[76]

En este memorándum, que se adoptó tomando en consideración las disposiciones del Acuerdo de Cooperación referido con anterioridad, se establece que las tareas tácticas y estratégicas de corto y mediano plazo se definirían a partir del contacto permanente que se propiciaría entre la PGR de México, a través del Instituto Nacional de Combate a las Drogas y del Centro de Planeación para el Control de Drogas, y el Ministerio de Gobernación de Guatemala.

Por otra parte,

> con el propósito de mantener contactos directos entre las autoridades establecidas en la frontera común, las partes alentarán el establecimiento, en una primera etapa, de un Mecanismo de Enlace Bilateral México Guatemala de Autoridades en Frontera en el cruce Ciudad Hidalgo-Tecún Umán, bajo la coordinación de las cancillerías de ambos países. En una segunda etapa se podría establecer un mecanismo similar en el cruce Ciudad Cuauhtémoc-La Mesilla.[77]

La cooperación se centrará en las siguientes áreas: actividades de organizaciones criminales que operan en la frontera común; tráfico ilícito de armas; robo o materia de disposición ilícita de vehículos y aeronaves; detección del desvío de precursores químicos; y, cualquier otra área de cooperación que las partes acuerden.

Se precisa que las operaciones coordinadas que se llevarán a cabo para combatir a las organizaciones criminales vinculadas al tráfico ilícito de drogas, armas o precursores químicos, se realizarán por las autoridades competentes de ambas partes, actuando cada una en su propio territorio y en el marco de la competencia que les asigne su respectiva legislación nacional.

[76] "Memorándum de Entendimiento entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala en Materia de combate al Narcotráfico y Delitos Conexos en la Frontera Común", ciudad de México, 17 de marzo de 1997, en *La cooperación mexicana con Centroamérica. Documentos básicos 1997*, vol. 2, *op. cit.*, pp. 210-212.

[77] *Ibid.*

El seguimiento y evaluación de las acciones de cooperación estarán a cargo del *Comité México-Guatemala de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia*, establecido en el Acuerdo de agosto de 1989.

El 30 de agosto de 1999, los gobiernos de México y Guatemala anunciaron la llamada Estrategia Binacional de Cooperación Contra el Abuso de Drogas, el Narcotráfico y los Delitos Conexos. Las acciones de colaboración de ésta fueron acordadas durante la X Reunión del Comité anteriormente señalado, celebrada el día 27 del mismo mes. La Estrategia Binacional, coordinada en el caso de México por la PGR, se ejecutará en la región fronteriza, contemplando las siguientes acciones:

- Reducción de la demanda de drogas.

- Erradicación.

- Intercepción aérea, terrestre, marítima, anfibia y fluvial.

- Delitos conexos, tales como el tráfico de armas, robo de vehículos, desvío de precursores químicos, tráfico de indocumentados y lavado de dinero.

- Cooperación en materia jurídica.

- Cooperación internacional.

- Esquema de seguimiento.[78]

Por otra parte, en marzo de 1997, los gobiernos de México y Guatemala también firmaron un Tratado de Extradición, en cuyos considerandos se plantea la necesidad de fortalecer los instrumentos jurídicos internacionales, dado que la realidad ha rebasado su alcance, así como establecer una cooperación más eficaz con miras a combatir la criminalidad y perseguir a los delincuentes que salen de sus respectivas fronteras, y el deseo de reglamentar de común acuerdo sus relaciones en materia de extradición.

En el articulado de este tratado se establece que la extradición será denegada en algunos casos, entre los que destaca: si el delito por el cual se solicita es punible con la pena de muerte en la legislación de la Parte

[78] Información proporcionada por la Dirección General de América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Requirente; si el delito por el cual se solicita es considerado por la Parte Requerida como un delito político, si la Parte Requerida tiene fundados motivos para suponer que la solicitud de extradición ha sido formulada con el sólo propósito de perseguir o castigar a una persona a causa de su raza, religión, religión, nacionalidad u opiniones políticas; y si la conducta por la cual se solicita constituye un delito de carácter puramente militar.[79]

Otro instrumento de cooperación es el Tratado para la Recuperación y Devolución de Vehículos y Aeronaves Robados, firmado en marzo de 1997, en cuyos considerandos se establece la preocupación de ambos gobiernos por la comisión de los delitos de robo y disposición ilícita de éstos, la importancia de contar con un marco jurídico adecuado para la asistencia mutua en la materia y la resolución para desalentar este tipo de actos ilícitos.[80]

Conclusiones

Centroamérica, área de importancia estratégica para México, ha sido objeto de particular atención por parte del gobierno de este país durante la última década del siglo XX. El nuevo milenio se inicia con la institucionalización de múltiples vínculos de cooperación en diversas áreas, tanto en ámbito multilateral, como a nivel bilateral con los siete países.

El Mecanismo de Tuxtla ha sido un instrumento fundamental para alcanzar lo anterior, en el cual se adoptó el concepto de "asociación privilegiada" como el enfoque que orientaría las acciones de cooperación. A través de éste se han estimulado las relaciones comerciales entre ambas partes y México ha incrementado de forma sustancial la cooperación con Centroamérica en las áreas económica, educativo-cultural y técnico científica.

Para llevar a cabo estas tareas se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), así como la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, integrada por 23 dependencias gubernamentales, presididas por la SRE. Los objetivos fundamentales de la última

[79] "Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala", ciudad de México, 17 de marzo de 1997, en *La cooperación mexicana con Centroamérica. Documentos básicos 1997*, vol. 2, *op. cit.*, pp. 188-193.

[80] "Tratado para la Recuperación y Devolución de Vehículos y Aeronaves Robados o Materia de Disposición Ilícita entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala", ciudad de México, 17 de marzo de 1997, en *Ibid.*, pp. 203-207.

han sido coadyuvar al desarrollo económico y social de los países del istmo, apoyar el proceso de integración regional y estimular la consolidación de los procesos de pacificación del área. Como se señaló en el texto, con el establecimiento del IMEXCI, el gobierno mexicano dejó de lado el enfoque asistencialista, dando paso a una nueva concepción de la cooperación basada en la transferencia de conocimientos, el intercambio de experiencias, el apoyo tecnológico y la formación de recursos humanos.

El objetivo de este trabajo ha sido analizar, específicamente, la dimensión política de la relación, terreno en el que se han identificado áreas de consulta, cooperación y concertación en temas de interés mutuo. Como se indicó, la cooperación en el rubro político se empezó a impulsar efectivamente a partir de Tuxtla II, cumbre celebrada en febrero de 1996, definiéndose tres áreas de interés común: migración, combate al narcotráfico y delitos conexos, y tráfico ilegal de armas. En la Reunión de Cancilleres, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en agosto de 1997, se reconocería además la pertinencia de dicho marco institucional para armonizar criterios sobre temas de la agenda multilateral y concertar posiciones para influir en las decisiones de mecanismos y organismos internacionales, meta que se ha instrumentado.

Con relación al tema de la migración, un logro relevante ha sido la institucionalización de las Conferencias Regionales. Como se indicó, las iniciativas y acuerdos adoptados en las cuatro reuniones que se han efectuado evidencian la adopción de un enfoque nuevo y positivo para tratar multilateralmente el fenómeno. Se ha promovido una posición integral, objetiva y de largo plazo sobre el tema, expresándose la voluntad de las partes para eliminar actitudes antiinmigrantes y violaciones a los derechos humanos. Para la instrumentación de acciones derivadas de los acuerdos se estableció el Grupo Regional de Consulta sobre Migración. Otro aspecto importante es la incorporación de otros actores al diálogo regional, como Estados Unidos y Canadá, así como organismos regionales e internacionales que pueden realizar contribuciones positivas.

Dentro de este nuevo marco, el gobierno de México ha tomado varias iniciativas orientadas a adecuar su política migratoria a estos acuerdos, algunas con alcance regional, y otras que favorecen específicamente a los migrantes guatemaltecos.

Sin embargo, aún subsisten problemas en materia de violación a los derechos humanos. Como se señaló, la disposición del gobierno mexicano para prestar atención a las denuncias al respecto se ha evidenciado con la elaboración del Informe de la Comisión Nacional de Derechos Huma-

nos y con la instrumentación de varias de sus recomendaciones a las distintas dependencias involucradas con el trato y control de migrantes. No obstante, el problema no puede considerarse resuelto, requiriéndose una actitud más firme del gobierno para controlar y castigar a los funcionarios responsables de tales abusos y para erradicar dichas prácticas.

Por otra parte, se han dado pasos importantes en la concertación regional para el combate al narcotráfico, problema de seguridad compartido. El más reciente ha sido la adopción del Programa Subregional de Control de Drogas para México y Centroamérica 1998-2000. Asimismo, dentro del Mecanismo de Tuxtla se han gestado consensos en relación con iniciativas de carácter multilateral, hemisférico o unilateral. En este terreno cabe destacar los principios que se defienden: respeto a la soberanía, a la integridad territorial, responsabilidad compartida y un enfoque integral y equilibrado, que preste la misma atención tanto a la oferta, como a la demanda de drogas. Se impulsa el establecimiento de un procedimiento objetivo que permita evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación en la materia, y se rechazan las operaciones encubiertas y las que transgredan las leyes de terceros países.

También se registran avances en la concertación de posiciones frente a otro tema de seguridad compartido: el tráfico ilegal de armas. El más significativo fue el compromiso de los países del Mecanismo de Tuxtla para promover la adopción de la Convención Interamericana Contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, iniciativa del gobierno mexicano, que fue aprobada por la Asamblea General de la OEA en noviembre de 1997.

Otra área de cooperación entre México y los países centroamericanos es la relativa al desarme y transparencia en la presentación de inventarios. En este terreno se manifiesta la importancia de poner en práctica un proceso hemisférico de consultas sobre limitación y control de armas convencionales, la condena por la realización de ensayos nucleares de India y Pakistán, el apoyo para lograr la entrada en vigor del Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, y el respaldo al proceso de negociación de la Convención para la Prohibición Total de la Fabricación, Venta, Transferencia y Uso de Minas Terrestres Antipersonales.

Como se indicó en la introducción, en este ensayo se incluyó el tema de la cooperación ante desastres naturales con el objeto de destacar la dimensión de solidaridad que también se contempla dentro del Mecanismo de Tuxtla, la cual desafortunadamente tuvo oportunidad de materializarse ante la devastación causada por el huracán Mitch.

Finalmente, la importancia fundamental que el gobierno de México le asigna a la relación con Guatemala, se demuestra con la variedad de iniciativas instrumentadas en el ámbito bilateral, las cuales se insertan dentro de los objetivos generales hacia la región definidos en el Mecanismo de Tuxtla, e incluyen otras de interés específico, principalmente en el área de migración.

En este terreno, las medidas adoptadas por el gobierno de México tienden a la regularización de los flujos de los trabajadores agrícolas y de los migrantes guatemaltecos residentes en este país de forma irregular. También se ha flexibilizado la documentación migratoria de residentes fronterizos para facilitar los intercambios culturales, turísticos y comerciales entre las comunidades de la zona de ambos países.

En materia de derechos humanos, en mayo de 1997 se instaló el Mecanismo de Consulta sobre Protección Consular entre ambos países, cuyo objetivo es dar *seguimiento y atención oportuna a casos de violación.*

En relación con los refugiados, la política mexicana se ha modificado en varios aspectos, adoptándose varias medidas, desde la adecuación de la legislación mexicana para reconocer la calidad migratoria de refugiado, hasta medidas tendentes a garantizar la estabilización migratoria e integración de los refugiados que decidieron permanecer en México, incluyendo cartas de naturalización.

En materia de narcotráfico y crimen organizado, también se han adoptado iniciativas bilaterales específicas.

Como reflexión final se puede afirmar que México y Centroamérica han diseñado y puesto en práctica nuevos instrumentos de concertación política, forjados por el reconocimiento de intereses mutuos, los cuales les podrían permitir avanzar en otras áreas de cooperación, superar escollos y consolidar sus relaciones en el nuevo milenio.

Las relaciones entre México y Europa hoy

*Jorge Chen Charpentier**

Europa tiene un peso específico de importancia como actor en el escenario en los ámbitos político, económico y cultural. Además, en el pasado reciente el continente europeo ha experimentado profundas transformaciones cuyas características principales se proyectan, por una parte, en un *proceso de integración más acabado* y, por la otra, en la desintegración de algunos Estados para dar paso a la creación de otros.

Europa ha sido calificada como una región prioritaria para impulsar la estrategia de diversificación de la política exterior mexicana, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 (PND). Por ello, el presente ensayo tiene como objetivo presentar una visión del estado que guardan las relaciones de México con el continente europeo, las cuales incluyen las de orden bilateral y las de orden multilateral, en especial con la Unión Europea (UE).

Como Europa representa, sin duda, un espacio propicio para instrumentar de manera muy efectiva la estrategia de diversificación de las relaciones internacionales de México, nuestros vínculos con esa región se orientan, en el plano bilateral, para buscar el fortalecimiento de los contactos con determinados países, es decir, de forma selectiva, de conformi-

* Embajador. Internacionalista egresado de El Colegio de México con estudios de posgrado en la Universidad de París. Ha impartido cursos y conferencias en distintas instituciones nacionales e internacionales y ha publicado diversos artículos sobre temas internacionales y de seguridad nacional. En la Cancillería mexicana se ha desempeñado en diferentes cargos. Actualmente es director general para Europa.

dad con las prioridades señaladas en el PND. En el plano multilateral, México pretende lograr el establecimiento de un nuevo acuerdo político, económico, comercial y de cooperación con la UE.

La primera de las dos secciones en que se divide este trabajo revisa los retos que enfrenta la integración europea en la actualidad, en particular, los problemas derivados de la ampliación de la UE. La segunda sección describe el papel asignado a Europa en la estrategia mexicana de diversificación de los vínculos con el exterior, en ese contexto, analiza el estado actual de las relaciones bilaterales de México con los países europeos, así como las relaciones existentes entre nuestro país y la UE, y la manera de profundizarlas.

Los retos que enfrenta Europa

Europa se encuentra inmersa en un proceso de redefinición de sus estructuras, derivado de las importantes transformaciones internacionales de la última década: la desaparición de la competencia por el predominio ideológico; el surgimiento de nuevos esquemas de concertación internacional; la aparición de nuevos fenómenos económicos, sociales y políticos que presagian una época de inestabilidad y de nuevas crisis locales y regionales, entre otras.

El proceso de integración europea, iniciado por los países de Europa Occidental en la década de los años cincuenta, registró un avance cualitativo y cuantitativo en la adopción de los Tratados de Maastricht, mismos que dieron paso a la entrada en vigor de la UE, el 1o. de noviembre de 1993, con miras al establecimiento de una unión política, económica y monetaria.[1]

Además de la creación de una moneda única y de la instrumentación de una política exterior y de seguridad común (PESC), se planteó la amplia-

[1] El proceso de integración europea se inició, en 1951, con la adopción del tratado que estableció la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); posteriormente, en 1957, se cimentaría con los Tratados de Roma que establecieron la Comunidad Económica Europea (CEE) —luego Comunidad Europea (CE)— y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA/EURATOM). En los años setenta y ochenta, este proceso se consolidaría definitivamente gracias a la adhesión de un número importante de países. El Tratado de la *Unión Europea, o Tratado de Maastricht*, significó un nuevo avance. Todos los instrumentos citados, actualizados, pueden ser consultados en *Tratado de la Unión Europea y tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid, Tecnos (Biblioteca de textos legales, núm. 149), 1994, tercera edición, 584 pp. Esta compilación es obra de Araceli Magas Martín, quien es también responsable del prólogo, las notas e índices (N. del E.).

ción de la UE a otros Estados europeos.[2] A partir 1995, dicha ampliación empezó a concretarse mediante la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia. Sin embargo, debido al debate que esta ampliación ha generado en el interior de la UE, sus Estados miembros han llegado a la conclusión de que es necesario replantear la agenda de la UE y diseñar un nuevo marco institucional, el cual se definirá en la Conferencia Intergubernamental para la Reforma Institucional que se iniciará en Turín, Italia, en marzo de 1996.

Éste es, sin duda, uno de los retos más importantes que enfrenta la UE en la actualidad. El tema de la incorporación de otros países y la prioridad que se asigne a su ingreso genera ya un amplio debate, en función del área de influencia geoestratégica de cada uno de sus Estados miembros. La decisión de llevar a cabo la Conferencia Intergubernamental de Turín es muestra palpable de que existe la convicción de que las instituciones comunitarias pierden su eficiencia en la medida en que aumenta el número de sus miembros, por lo que el proceso de ampliación deberá estar precedido de una reestructuración de las instituciones y los mecanismos de decisión de la UE. El fortalecimiento de la UE tiene como objetivo convertirla en instrumento que garantice la viabilidad colectiva y aumente el peso específico europeo a nivel global.

La agenda europea incluye varios retos adicionales: la definición y el establecimiento de competencias claras para cada una de las distintas instituciones; el funcionamiento de éstas; la desreglamentación; la consolidación de la integración política; la subsidiariedad y el replanteamiento de políticas comunitarias específicas como la política social, la política agrícola común y la PESC.[3] Aunque el tema de la unión económica y monetaria no figura formalmente en la agenda de la Conferencia Intergubernamental,

[2] El Tratado de Maastricht establece claramente que: "cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión [Europea]". Véase Artículo O, Título VII, del Tratado de la UE en *Ibid.*, p. 54. Los países que han presentado formalmente su solicitud de adhesión a la UE, en el orden en que lo han hecho, son los siguientes: Turquía (14 de abril de 1987); Chipre (3 de julio de 1990); Malta (16 de julio de 1990); Hungría (31 de marzo de 1994); Polonia (5 de abril de 1994); Rumania (22 de junio de 1995); Eslovaquia (27 de junio de 1995); Letonia (27 de octubre de 1995); Estonia (28 de noviembre de 1995); Lituania (8 de diciembre de 1995); Bulgaria (16 de diciembre de 1995); República Checa (23 de enero de 1996) (N. del E.).

[3] En lo que toca al principio de la subsidiariedad, conviene señalar que el Artículo 3.B del tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece: "En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente para los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario." *Ibid.*, p. 166 (N. del E.).

se trata, indudablemente, de uno de los desafíos más importantes que enfrenta la UE.

El marco general en que se inscriben estos retos institucionales incluye, además, la necesidad de hacer frente a problemas sociales que, como el desempleo, son motivo de preocupación generalizada entre la ciudadanía europea.

En el campo político y estratégico, el continente europeo enfrenta, también, importantes desafíos. El derrumbe del orden europeo anterior, cuya manifestación más clara se dio con la desintegración de la Unión Soviética y consiguiente desaparición de su zona de influencia sobre los países de Europa Central y del Este, ha tenido como consecuencia la recomposición geopolítica de esa región. La aparición de nuevos conflictos y actores da cuenta de la magnitud de los retos; Europa requiere del establecimiento y adecuado funcionamiento de un régimen general de seguridad y cooperación que le permita lograr, primero, plena estabilidad y, posteriormente, consolidar su influencia en la toma de decisiones mundiales.

La estrategia de diversificación

En atención al reconocimiento de México como país de pertenencias múltiples que requiere de alianzas selectivas y flexibles, el gobierno mexicano ha planteado como objetivos de política exterior, entre otros: fortalecer el diálogo político, liberar el comercio e impulsar los mecanismos de cooperación con otras naciones y regiones extracontinentales, lo que facilitará encontrar un mayor equilibrio en nuestras relaciones internacionales. Con este propósito, se ha establecido la estrategia de diversificación de nuestros vínculos con el exterior para que nuestro país amplíe los espacios que le permitan consolidar su capacidad de negociación.

En este contexto, México otorga a Europa un carácter estratégico: es nuestra principal opción para fortalecer nuestros vínculos políticos, económicos, comerciales, culturales y de cooperación, de acuerdo con los objetivos establecidos en el PND.

El fortalecimiento de los nexos existentes con Europa permitirá, igualmente, ampliar y reforzar el papel de México en la dinámica mundial, mediante acciones eficaces que respondan a la defensa y la promoción de los intereses políticos y económicos del país.

Para alcanzar los objetivos que México se ha planteado en sus relaciones con Europa, se han instrumentado dos líneas de acción: una que tiene que ver con el fortalecimiento de los vínculos en el ámbito bilateral, es decir, con aquellos países con los cuales contamos ya con un importante bagaje de colaboración y que tienen un peso importante en el escenario europeo, y otro en el ámbito multilateral, enfocada hacia la UE.

El plano bilateral

España, Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña han sido señaladas en el PND como las naciones con las cuales México busca consolidar, en un primer término, la relación bilateral. Con estos países existen mecanismos de colaboración y diálogo, además de que las relaciones bilaterales han mantenido un elevado dinamismo. Estos países cuentan con un peso significativo en el interior de la UE; se espera que, al fortalecer nuestros vínculos con ellos, se impulsen nuestros esfuerzos dirigidos a la suscripción de un nuevo acuerdo con la UE.

Con España existe una tradicional y rica relación en todos los ámbitos; por ello, representa el campo idóneo para promover una estrecha vinculación en el ámbito bilateral y en los foros subregionales latinoamericanos que convierta, a los dos países, en puentes de diálogo entre sus respectivos continentes y regiones económicas. México mantiene con España diversos mecanismos de cooperación como el Tratado General de Cooperación y Amistad, con el que se instauró la Comisión Binacional, la cual regula la colaboración entre los dos países en materia política, económica, comercial, turística, educativa, cultural, científico-técnica y jurídico-consular. También existe un importante diálogo parlamentario y destacan notablemente las coincidencias que se dan en el seno de la Conferencia Iberoamericana en la que participan ambos países.

La relación con Alemania, uno de los interlocutores más importantes de México en Europa —motor, junto con Francia, de la integración europea—, ha alcanzado un alto nivel de diálogo político y una estrecha cooperación bilateral en todos los campos. Este país ocupa el primer lugar como socio comercial de México en Europa y el tercero a nivel mundial. Entre los esquemas de colaboración más significativos que se han establecido con ese país destacan la Comisión México-Alemania 2000, el Mecanismo de Consultas Bilaterales y un excelente diálogo parlamentario.

Con respecto a Francia, hemos fortalecido de manera significativa los vínculos bilaterales; esto se refleja en el alto nivel de contactos que se

realizan en los ámbitos gubernamental y parlamentario. También con esta nación, la Comisión Binacional representa el foro en el cual se revisa periódicamente el nivel de la relación y se proponen nuevas acciones que la fortalezcan, en el marco del Acuerdo Marco de Cooperación. Francia es el sexto socio inversionista de México y el segundo socio comercial entre los países europeos. En otro orden, cabe destacar el apoyo decidido que esta nación, al frente de al presidencia de la UE, dio a la suscripción de un nuevo acuerdo entre México y la UE, en el primer semestre de 1995. Todo lo anterior explica la alta prioridad que México otorga a sus relaciones con dicho país.

Las relaciones diplomáticas entre México y Reino Unido mantienen un alto nivel de diálogo político derivado de la instauración del Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales que, desde 1994, se reúne anualmente para revisar temas de la agenda bilateral y asuntos multilaterales de interés común. Cabe destacar que dicho país es el segundo socio inversionista de México y su quinto socio comercial. Por el significativo papel que esta nación desarrolla en el escenario europeo, México desea fortalecer con ella la cooperación en las áreas política, cultural, económica y financiera.

La relación con Italia se caracteriza por un buen nivel de diálogo político y un estrecho intercambio comercial. Este país es el cuarto socio comercial de nuestro país a nivel europeo. En el marco del nuevo acuerdo que México desea suscribir con la UE, el papel de Italia resulta de gran relevancia ya que tendrá la presidencia de la UE durante el primer semestre de 1996, periodo en el cual seguramente se definirán las directivas de negociación de este acuerdo.

El gobierno mexicano ha planteado la necesidad de impulsar una relación bilateral con Italia, que responda efectivamente al potencial que ofrecen ambas naciones, a través del fortalecimiento del diálogo político y la exploración de nuevas oportunidades de cooperación, y aprovechando los rasgos particulares de Italia y sus características de complementaridad y de coinversión.

El énfasis que México ha puesto en consolidar la relación con estas cinco naciones no significa que desatienda sus vínculos con el resto de los países que integran la UE, u otros de esa región con los cuales mantiene un buen nivel de diálogo y diversos mecanismos de colaboración. Para México, esos otros países representan valiosas oportunidades para impulsar la comunicación, la cooperación, el comercio y las inversiones, sean en el contexto de la UE o en otras organizaciones regionales.

En el marco de la diversificación de nuestra política exterior, los países nórdicos también representan una región particularmente atractiva, en función de las grandes afinidades políticas, culturales y económicas que estas naciones mantienen con México, mismas que pueden ser aprovechadas desde diversas perspectivas: la bilateral, la regional o la comunitaria. Por otra parte, destaca la gran coincidencia que existe entre las posiciones de nuestro país y aquellas de los países nórdicos, en los foros internacionales, en relación con temas de interés común como la lucha por la paz, el desarme, la cooperación ecológica y la cooperación para el desarrollo. Asimismo, su interés por nuestra cultura y su gran avance tecnológico representan un gran campo de acción para los intercambios en los ámbitos cultural, de cooperación técnica y científica, y de promoción turística.

Por otra parte, destaca la atención que México ha despertado en los empresarios nórdicos, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Ello permitirá, indudablemente, explorar nuevos mecanismos para incrementar las relaciones económicas entre las dos regiones.

En lo que toca a las relaciones con los países de Europa Central y del Este, la política exterior mexicana contempla una línea de acción específica dirigida hacia esa zona. Uno de los objetivos es asegurar la presencia de México en función de los procesos de acercamiento de estas naciones hacia la UE y de los avances que registren en sus propios procesos de apertura económica. Específicamente, nuestra mayor vinculación con esta región del mundo se basa en la actualización de los instrumentos diplomáticos y los acuerdos para fomentar el intercambio comercial y la cooperación técnica y cultural. Igualmente, la participación de México en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) está encaminada a conocer y seguir el desarrollo económico de estos países con el objeto de establecer un sano intercambio con ellos.

Esta línea de acción parte de la premisa del respeto mutuo y del deseo de ampliar el diálogo político y la cooperación en todas las materias con aquellos países con los cuales ya tenemos una infraestructura de relación establecida, como la Federación de Rusia, Polonia, Hungría, así como con otras naciones de reciente formación con las que hemos establecido relaciones diplomáticas. En ambos casos, dichos países han manifestado su interés en estrechar las relaciones con México y aprovechar en beneficio mutuo la complementariedad económica. De esta forma, México ha sentado las bases para el desarrollo de una relación firme y profunda con los países de Europa Central y del Este, cuyas transformaciones representan un hito en la historia contemporánea.

Cabe destacar el empeño que existe para estrechar las relaciones con estas naciones y fortalecer nuestra presencia ahí, como lo demuestra el caso de Rumania, país en donde el pasado mes de diciembre se reabrió la embajada de México.

Las relaciones de México con las repúblicas de Estonia, Letonia y Lituania son aún incipientes. Sin embargo, existe un creciente interés en impulsar nuestras relaciones en todos los niveles, mediante la identificación de áreas susceptibles de cooperación. Si bien México no tiene representación diplomática en estas naciones, nuestras embajadas en Suecia y Finlandia atienden sus asuntos. En este sentido, habría que subrayar la visita que realizó el presidente de Estonia a México, en octubre de 1995, primera hecha a nuestro país por un jefe de Estado de estas repúblicas desde que declararon su independencia.

El plano multilateral

Los notorios avances alcanzados por la UE en su proceso de integración económica y política, y el peso que tiene en la escena internacional tanto en términos políticos como económicos, la han convertido en uno de los actores principales de la nueva configuración mundial. No obstante, los 15 integrantes de la UE debaten, hoy en día, el diseño de un nuevo marco institucional que los lleve a la profundización y ampliación de ésta, toda vez que las actuales estructuras comunitarias no resultan apropiadas para lograr las metas establecidas. La Conferencia Intergubernamental para la Reforma Institucional, a iniciarse próximamente, será el foro de discusión del cual se derivará el futuro de la UE. Sin duda, alguna, la UE saldrá fortalecida de él para desempeñar una influencia cada vez mayor en el escenario mundial; a la vez, este foro le permitirá continuar en el avance de su ambicioso proyecto de integración.

Por ello, México desea profundizar sus vínculos con los países de la UE y con las propias instituciones comunitarias, que le permitirán contar con un aliado activo para el desarrollo nacional.

Los países integrantes de la UE mantienen relaciones culturales e históricas muy profundas con México; el deseo de consolidar estos vínculos en el ámbito multilateral produjo la formalización de relaciones en 1960 con la apertura de la Misión de México ante la Comunidad Europea (CE). En materia de convenios, en 1975 se suscribió el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre las dos partes, denominado "de primera generación", dirigido principalmente a desarrollar las relaciones comerciales y fomentar el contacto entre los respectivos entes económicos.

Posteriormente, el proceso de apertura y reforma económica mexicano dio un giro a la relación al ampliar cualitativamente la agenda bilateral y producir un mayor acercamiento político que redundó en el establecimiento de una representación de la CE en México, con el rango de embajada, cuya inauguración presidió el comisario Abel Matutes, responsable de las relaciones con América Latina.

Dado el avance logrado en la relación, y al reconocer la necesidad de adecuar sus instrumentos jurídicos para que correspondieran al potencial real de la misma, en 1991 se suscribió el nuevo Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre la CE y México. En su momento, este instrumento de colaboración, conocido como de tercera generación, fue el más amplio que la CE hubiera alcanzado con cualquier país latinoamericano, mismo que actualmente rige la relación bilateral, pero que tanto México como la UE se proponen superar con un texto más amplio que responda a la nueva relación que se está desarrollando entre México y Europa.

Actualmente, la UE representa el segundo socio comercial y de inversión de México, después de Estados Unidos. Por su parte, México es el socio comercial número 31 de la UE. De las importaciones que realiza nuestro país, 12% proviene de la UE; 5% de las exportaciones mexicanas se dirige hacia la UE. En el periodo de enero a junio de 1995, el volumen de exportaciones mexicanas a la UE creció 30.5%, con respecto al mismo periodo del año anterior, arrojando un déficit comercial de 1 816 millones de dólares. En materia de inversión, hasta junio de ese mismo año, se registraron 2 632 empresas en nuestro país con inversión proveniente de la UE, lo cual representa 23.5% del total de la inversión extranjera establecida en México; esa inversión se concentra en proyectos en los sectores industrial, de servicios y comercial.

La cooperación institucional ha tenido avances notables. En 1994, ascendió a más de 15 millones de dólares en las áreas científica y técnica, de ayuda al desarrollo, las comunicaciones, el medio ambiente, la energía y la promoción de negocios.

Además de los rubros tradicionales en los que se ha desarrollado la cooperación México-UE, ambas partes participan en otras novedosas formas de colaboración como los contactos que mantienen a través de la Conferencia de San José, orientada a fortalecer la cooperación con Centroamérica, y la Conferencia Ministerial UE-Grupo de Río, en la cual se ha establecido un diálogo político muy fructífero entre Europa y América Latina.

La comunicación política entre las dos instancias se ha desarrollado al más alto nivel, tanto en las relaciones bilaterales con los países integrantes de la UE como con las instituciones comunitarias. Además, el nivel de las relaciones se ha acrecentado con visitas recíprocas de los presidentes de México y la Comisión Europea, durante las cuales los ejecutivos coincidieron en la necesidad de avanzar en la institucionalización del diálogo político, la liberalización de los intercambios y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación.

En ese sentido, ambas partes decidieron enfocar sus esfuerzos hacia la suscripción de un nuevo instrumento que regule la relación bilateral en forma integral. Por su parte, la UE emprendió consultas para la revisión y ampliación del Acuerdo Marco de 1991, para que responda a los cambios económicos en México, a la presencia activa de nuestro país en el escenario internacional —es decir, su pertenencia al TLC, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC)—, así como a las preocupaciones comunitarias en el campo de los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente y, fundamentalmente, al interés de ambas partes por hacer más dinámicas las relaciones y ampliar los espacios de la cooperación.

En su importante documento, titulado "Para una profundización de las relaciones entre la UE y México", la UE define la fórmula que propone negociar con México para responder a los mandatos de las cumbres europeas de Corfú y Essen, orientados a la suscripción de un Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política. El 8 de febrero de 1995, la Comisión Europea adoptó una recomendación al Consejo con objeto de iniciar la negociación del nuevo acuerdo.

La expresión de la voluntad política común que existe para formalizar el nuevo acuerdo político, comercial, económico y de cooperación se plasmó el 2 de mayo de 1995, durante la presidencia francesa de la UE. En esa ocasión, el secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría, suscribió conjuntamente con su homólogo francés, Alain Juppé, la Declaración Conjunta Solemne entre la UE y México; asimismo, se acordó iniciar las consultas y los procedimientos internos necesarios, con las instancias respectivas, para alcanzar el nuevo acuerdo.

Este proceso ha ido avanzando positivamente. Actualmente, por parte de la UE, el proceso se encuentra en la etapa de consideración y aprobación de la Directiva de Negociación, con vistas a que dichas directivas sean aprobadas por las autoridades comunitarias durante la presidencia italiana de la UE, en el primer semestre de 1996. Por su parte, México

también se encuentra en el proceso de consultas internas con los distintos sectores, en relación con el nuevo acuerdo, del cual se derivará la elaboración del propio mandato mexicano.

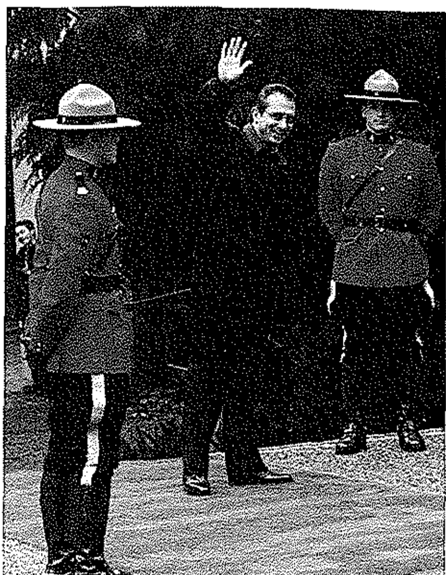
Con este nuevo acuerdo, México y la UE prevén institucionalizar un diálogo político fortalecido al más alto nivel y mantener una consulta permanente en el seno de los organismos internacionales, con los objetivos comunes de apoyar la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, mediante la realización periódica de reuniones en todos los niveles.

El rubro comercial de dicho instrumento contemplaría la liberalización recíproca y progresiva de los intercambios de bienes y servicios, así como los flujos de inversión. En materia de cooperación se busca reforzar los programas existentes, promover el acercamiento de empresas y fortalecer la cooperación en los campos del medio ambiente, industrial y científico-técnico; en estas áreas, México podría participar en proyectos y programas de cooperación europeos.

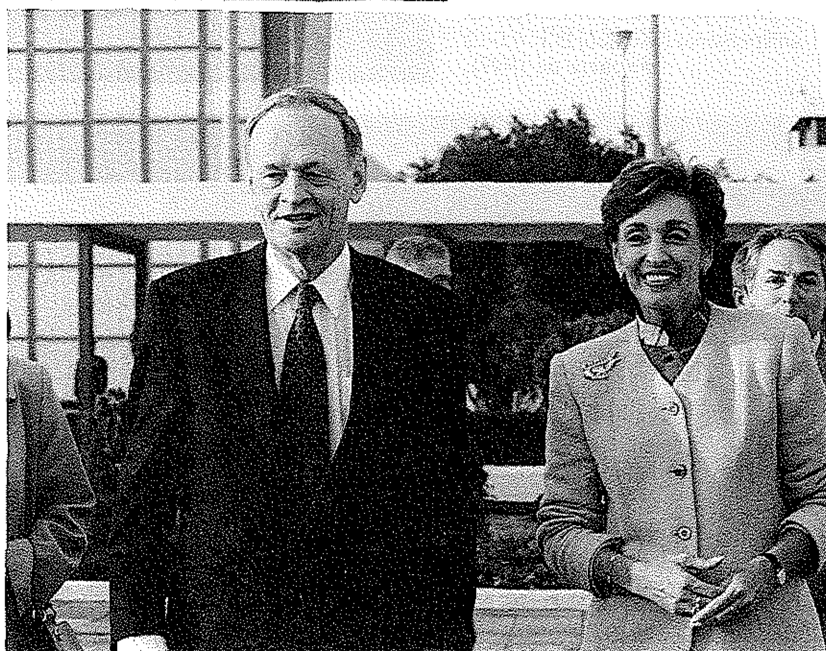
Comentario final

La nueva relación que México y la UE están empeñados en impulsar obedece al interés por fortalecer sus vínculos en todos los ámbitos, con base en la observancia de valores comunes y el estricto cumplimiento de los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo aquéllos relativos a la democracia y al respeto de los derechos humanos con los que México está comprometido; a la compatibilidad del acuerdo con los principios que rigen la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); así como al interés mexicano de participar en programas europeos de alta tecnología que además pueden trasladarse a los países de Centro y Sudamérica.

El hecho de que México desee fortalecer la relación con los países europeos responde a una racionalidad estratégica de política exterior. México busca diversificar sus vínculos con otras regiones para alcanzar un mayor equilibrio en sus intercambios externos. En este sentido, la consolidación del diálogo y de las relaciones que México mantiene con Europa responde al interés de nuestro país por acercarse a una de las zonas de mayor influencia económica, política y cultural del planeta.



El presidente Zedillo durante una visita oficial a Canadá.



La secretaria Rosario Green con el primer ministro de Canadá, Jean Chretien durante su visita oficial a México (8-10 de abril de 1999).



La secretaria Rosario Green y Jodi Williams, embajadora de la campaña internacional para la prohibición de minas terrestres antipersonal (México, D.F. 11-12 de enero de 1999).



El presidente Carlos Salinas de Gortari con Óscar Arias y Rodrigo Madrigal, presidente y canciller de Costa Rica, respectivamente durante la visita oficial del jefe del ejecutivo mexicano a ese país centroamericano (San José, 12-13 de octubre de 1989).



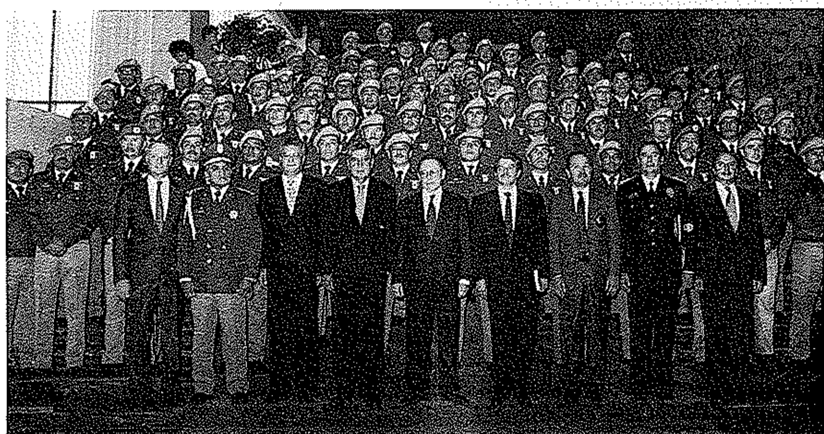
La presidenta de Nicaragua, Violeta Barrios, el secretario Manuel Tello y la subsecretaria Rosario Green.



El presidente Ernesto Zedillo, el comandante Fidel Castro y el secretario José Ángel Gurría al término de la ceremonia de toma de posesión del jefe del ejecutivo mexicano (México, D.F. 1o. de diciembre de 1994).



Reunión de jefes de estado y de gobierno de México y Centroamérica para analizar el mecanismo de Tuxtla II (San José de Costa Rica, 15-16 de febrero de 1996).



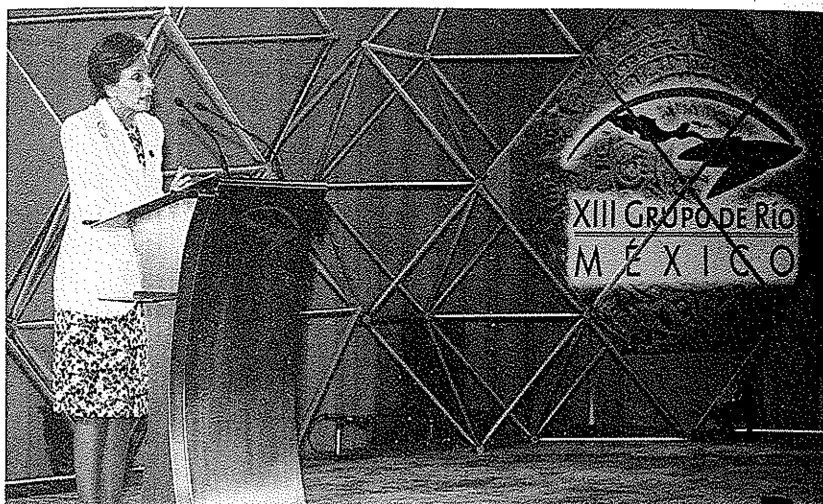
El secretario Fernando Solana entrega reconocimientos a los integrantes del contingente mexicano que participó en la misión de las Naciones Unidas para el Salvador (ONUSAL) Tlatelolco, 7 de octubre de 1992).



Primera Conferencia Regional sobre migración (Puebla, 13-14 de marzo de 1996).



Décimo Tercera Reunión de los cancilleres del Grupo de Río (Veracruz, 18 de febrero de 1999).



La secretaria Rosario Green durante la Décimo Tercera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río (28-29 de mayo de 1999, México, D.F.).



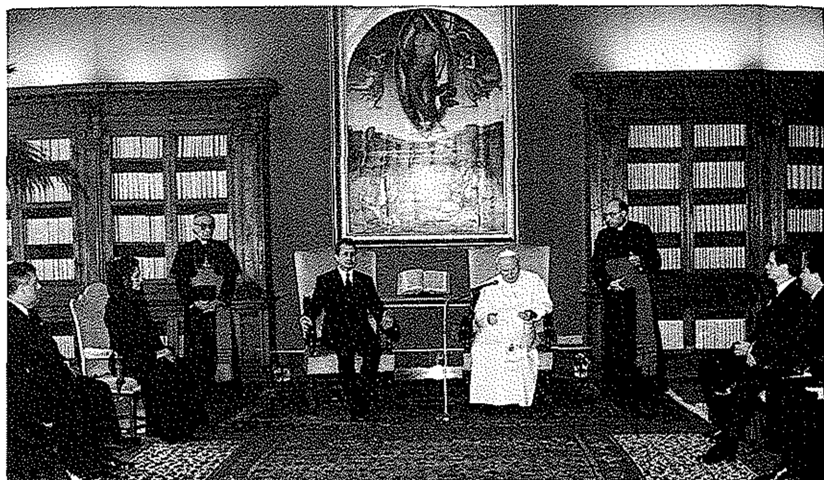
El presidente Ernesto Zedillo y la secretaria Rosario Green participan en la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 18-19 de abril de 1998).



El presidente de Argentina, Carlos Saúl Menem y el presidente Ernesto Zedillo durante la visita de Estado que el mandatario argentino realizó a México entre el 26 y 27 de noviembre de 1998.



El presidente de España, José María Aznar y el presidente de México, Ernesto Zedillo.



Entrevista del presidente Ernesto Zedillo con el papa Juan Pablo II durante su visita de Estado al Vaticano (ciudad del Vaticano, 31 de enero al 2 de febrero de 1996).



Visita de Estado de Jacques Chirac, presidente de Francia, a México (México, D.F. 12-14 de noviembre de 1998).



El presidente Ernesto Zedillo y el primer ministro del Reino Unido, John Major, durante la visita de estado que el presidente mexicano efectuó al Reino Unido en enero de 1996.



La secretaria Rosario Green recibe a José María Gil Robles, delegado presidente del parlamento europeo (Tlatelolco, D.F., 16 de febrero de 1999).

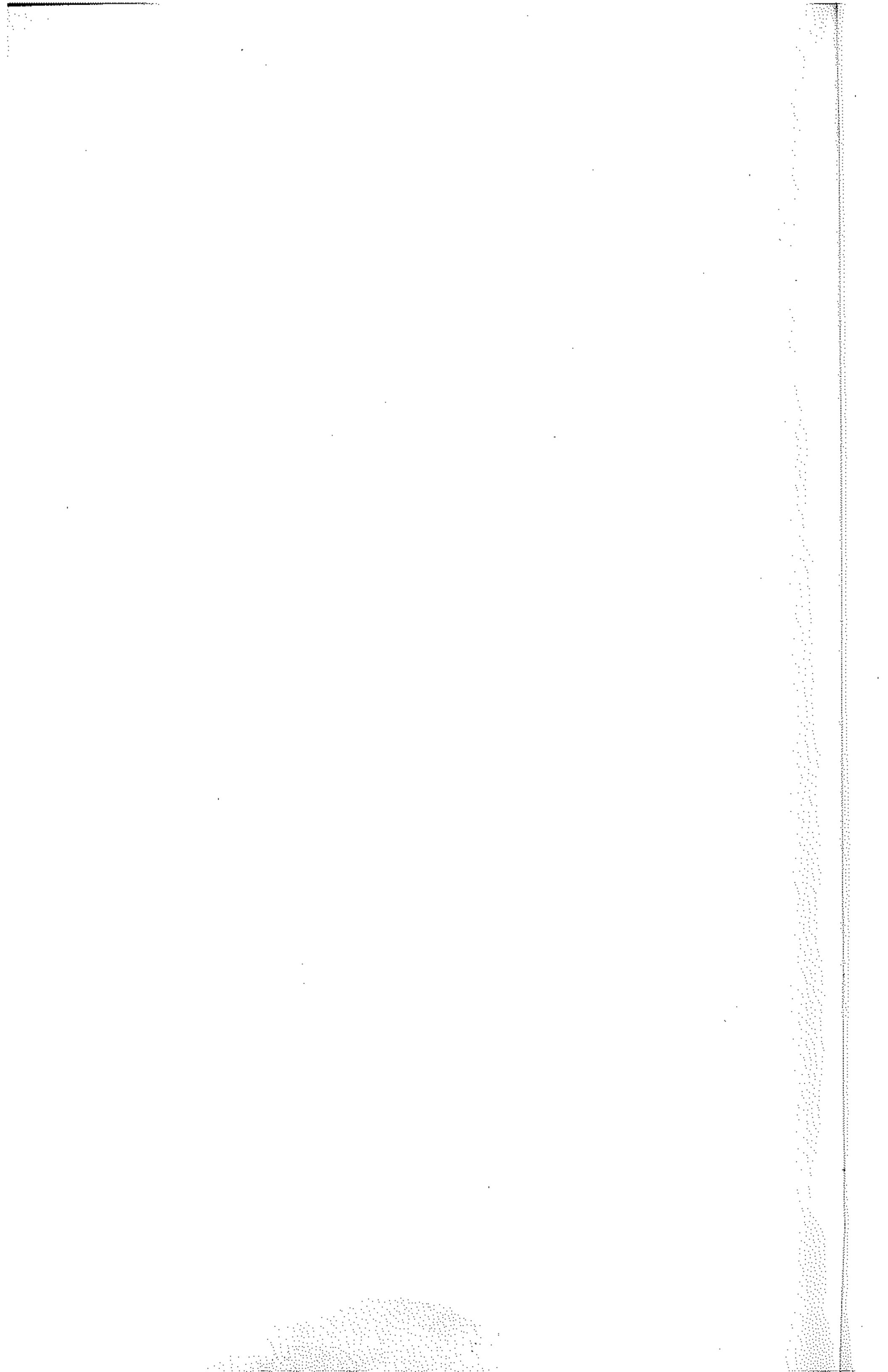


Ceremonia de firma del memorándum de entendimiento del programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) de la ONU con los gobierno de México y Centroamérica (México, D.F. 20 de mayo de 1996).



El presidente Zedillo encabeza los trabajos del trigésimo aniversario del Tratado de Tlatelolco (Tlatelolco, D.F. 14 de febrero de 1997).

MÉXICO EN LOS FOROS MULTILATERALES



La ONU y el narcotráfico

*Roberta Lajous**

Del 8 al 10 de junio, alrededor de 40 jefes de Estado y de gobierno se darán cita en la ciudad de Nueva York. Participarán en un periodo extraordinario de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para enfrentar el problema mundial de las drogas. Por el número y el peso político de los participantes será una cumbre que dejará huella. La preparación de los documentos que serán aprobados se llevó a cabo, durante más de dos años, en la Comisión de Estupefacientes de la ONU con sede en Viena. La celebración de una cumbre fue iniciativa de México. Desde Tlatelolco se han girado instrucciones a todas las representaciones mexicanas en el mundo para apoyar su convocatoria y preparación. La actividad desplegada refleja una realidad incuestionable: el tema de las drogas ilícitas ocupa un lugar prioritario en la agenda política mexicana.

¿Cuál fue la ruta para llegar a Nueva York con tan buenos pronósticos como se tienen en el momento de redactar estas líneas? ¿Cómo contribuirá la ONU a enfrentar el problema mundial de las drogas? ¿Qué beneficios tendrá para México? Estas son algunas de las interrogantes que intento responder en el presente ensayo.

Rumbo a Nueva York

Dentro del sistema de la ONU, la discusión en torno a los temas globales se da en el ámbito de las conferencias multilaterales. Se han organizado bajo

* Embajadora de México y Representante Permanente ante la ONU en Viena. La autora agradece a Víctor Arriaga sus aportaciones para la elaboración de este ensayo.

distintos formatos las "cumbres de jefes de Estado o de gobierno". En 1990 se celebró en Nueva York la de la infancia; en 1992 en Río de Janeiro la del medio ambiente; en 1993 en Viena la de los derechos humanos; en 1994 en El Cairo la de población; en 1995 en Copenhague la de desarrollo social y en Beijing la de la mujer; en 1996 en Estambul la de Hábitat II y la de la alimentación en Roma.

La celebración de tantas cumbres generó reservas entre algunos países desarrollados que consideraron excesivo su número y nocivo su efecto sobre el presupuesto de la ONU. Incluso Estados Unidos hablaba de la "fatiga" que había despertado su proliferación. Por ello, cuando surgió la propuesta sobre el tema de las drogas, se optó por la tribuna misma de la Asamblea General. Se trataba de evitar, entre otras cosas, repetir escenarios en los que las expectativas habían rebasado los resultados. Incluso en algunas de las cumbres anteriores, en lugar de alcanzar consensos, se magnificaron las diferencias por la publicidad que recibieron grupos radicales y estridentes.

Los intentos previos por parte de algunos países europeos, por convocar una conferencia mundial sobre drogas, fracasaron. Por ello, la iniciativa mexicana se recibió con cautela. Se originó en un discurso del entonces candidato a la presidencia, Ernesto Zedillo. Entre sus propuestas en materia de política exterior estuvo la de "convocar a la comunidad internacional a celebrar una magna conferencia mundial que siente nuevas bases de entendimiento y cooperación, aceptables para todas las partes, pero con alcance vinculatorio".[1] Al llegar a la Presidencia de la República en diciembre, Tlatelolco empezó a promover la iniciativa. En la Cumbre de las Américas de Miami, ese mismo mes, a propuesta de México, se incluyó un pronunciamiento favorable para su convocatoria. En 1995 la Asamblea General de la ONU identificó 1998 como fecha para su posible realización. Pero a pesar del entusiasmo latinoamericano, la Asamblea pidió a la Comisión de Estupefacientes que examinara el tema en 1996. Después de arduas negociaciones en Viena, la Comisión recomendó la convocatoria bajo la modalidad de un periodo extraordinario de la Asamblea General, limitado a tres días, y se convirtió en órgano preparatorio de la misma. Para cumplir con sus recién asignadas responsabilidades, la Comisión de Estupefacientes se reunió en diversas ocasiones en 1997 y 1998 en Viena para debatir la sustancia. Como resultado se alcanzó un consenso en los siguientes temas: estimulantes anfetamínicos, desvío de precursores hacia fines ilícitos, lavado de dinero, cooperación judicial para enfrentar la

[1] Ernesto Zedillo: *Propuestas y compromisos* (México, D.F.: Noriega, 1994): 53. El discurso sobre política exterior se presentó el 26 de junio de 1994.

delincuencia vinculada al narcotráfico, desarrollo alternativo y erradicación de cultivos ilícitos y, el más novedoso, reducción de la demanda de drogas ilícitas. En Nueva York también se espera aprobar una ambiciosa declaración política.

El papel de la ONU

La caída del muro de Berlín y el desmantelamiento de la Unión Soviética iniciaron una nueva etapa en las relaciones internacionales que fortaleció "la globalización de la economía". Este nuevo entorno implica una nueva interacción entre los Estados, las organizaciones internacionales y los actores no gubernamentales. Entre éstos últimos están los actores con redes que trascienden las fronteras de los Estados, como es el caso de las diversas organizaciones no gubernamentales, conocidas como ONG y las organizaciones delictivas transnacionales.

Como consecuencia de lo anterior, dentro de la ONU se han redefinido algunos de los temas prioritarios que son objeto de su atención. Los problemas internacionales derivados de la rivalidad entre bloques o de seguridad militar cedieron su lugar a otros de naturaleza distinta como son los del medio ambiente, derechos humanos, estabilidad financiera y delincuencia transnacional organizada. La ONU continúa atendiendo temas de seguridad colectiva. Sin embargo, ha buscado responder satisfactoriamente a las expectativas de sus miembros. Inclusive frente a problemas mundiales que han sido definidos por diversos analistas como las "*nuevas categorías* de amenazas a la seguridad".[2] Entre otros se incluyen las actividades delictivas transnacionales, de las cuales el narcotráfico es un componente sobresaliente.

Tradicionalmente, las organizaciones criminales actuaban en ámbitos nacionales. Pero su alcance ha trascendido hoy las fronteras de los países. En ocasiones, llegan a cuestionar la jurisdicción de los Estados. Los análisis de los expertos sobre la materia señalan que el narcotráfico afecta las instituciones de los países donde se arraiga.[3] Por ello, es natural que el problema mundial de las drogas en la década de los noventa sea abordado por la ONU para lograr una actualización del régimen internacional en la materia. Además, frente a la amenaza que representan las organizaciones

[2] Ver, por ejemplo, Michael T. Klare y Yogesh Chandrani (editores): *World Security: Challenges for a New Century*. Tercera edición St. Martin's Press, Nueva York, 1998.

[3] Un análisis extenso de las diferentes dimensiones del problema mundial de las drogas aparece en Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). *World Drug Report*. Oxford University Press. Nueva York, 1997.

delictivas vinculadas al narcotráfico, y sobre todo por su alcance transnacional, los Estados buscan promover la cooperación judicial internacional. Más allá de los arreglos bilaterales para combatir la narcodelincuencia, el multilateralismo es un recurso para fijar reglas de comportamiento e impulsar modalidades de cooperación entre los países.

En ocasiones, los Estados emprenden acciones unilaterales para combatir el narcotráfico que trascienden sus propias fronteras, erosionando con ello las posibilidades de cooperación. Como consecuencia, surge un ambiente de desconfianza entre los países del que sólo se benefician los delincuentes. Para evitarlo, la diplomacia multilateral permite definir reglas aceptables para todos los integrantes de la comunidad internacional. Asimismo, propone un enfoque comprensivo que tome en cuenta los aspectos de la oferta, la demanda y el tráfico de estupefacientes.

La política antidrogas de México

En el territorio nacional, ciertas zonas poseen condiciones idóneas para el cultivo de mariguana y adormidera, cuya producción está prohibida por la ley. El consumo de drogas en la sociedad mexicana está creciendo y plantea problemas de salud pública que requieren acciones de prevención o de rehabilitación de los usuarios. Por la cercanía geográfica al mercado más grande de consumidores de drogas, los traficantes y distribuidores de esas sustancias, tanto las producidas en el país como las provenientes de otras regiones del mundo, tienen incentivos para utilizar el territorio mexicano para transportarlas a los Estados Unidos.

En México, como en muchos otros países, las redes delictivas organizadas han logrado corromper a integrantes de las fuerzas de seguridad pública. Por ello, dentro de la administración pública, varias dependencias participan en la definición e instrumentación de las acciones para combatir la producción, la distribución y el consumo de drogas ilícitas, así como otros delitos relacionados como lo son el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y el desvío de precursores para la fabricación de estimulantes. La política antidrogas de México busca, más allá de limitar la acción nociva de las redes de narcotraficantes, desmantelar y acabar con las organizaciones mismas. Una mayor cooperación internacional contribuye a este propósito. De muy poco sirve acabar con una organización criminal en un país si puede seguir operando desde otros.

Por su vecindad geográfica con un mercado tan importante como el estadounidense, México tiene una condición particular en el problema mun-

dial de las drogas. En su informe de 1996, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes señalaba: "el cultivo de cannabis, la producción ilícita de metanfetaminas y el tráfico de cocaína y otras drogas son problemas que en gran medida guardan relación con la situación del uso de drogas en los Estados Unidos".[4] El potencial conflictivo del tema de las drogas en la relación bilateral México-Estados Unidos ha sido claro a lo largo de la historia.

Por su lado, el congreso estadounidense realiza evaluaciones unilaterales o "certificaciones" del esfuerzo de otros países para combatir el narcotráfico. Dicha práctica ha llegado a afectar la dinámica de las relaciones bilaterales con otros países. En más de una ocasión, Washington buscó promover la aplicación extraterritorial de la ley al combatir el narcotráfico. Por ello, en las discusiones sobre la cooperación antidrogas, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral, el gobierno de México insiste en la validez de los principios de la igualdad de los Estados y el respeto a la soberanía y las leyes de cada nación.

Las aportaciones de México

Desde tiempo atrás, algunos países expuestos a las mayores presiones para eliminar los cultivos de drogas ilícitas y desmantelar las actividades de redes de narcotraficantes en su territorio, entre ellos México, habían criticado la falta de compromisos internacionales para reducir el consumo en donde se concentran la mayor cantidad de usuarios. Por ello no sorprende que uno de los principales elementos de la iniciativa mexicana para enfrentar el problema mundial de las drogas fuera la atención al consumo.

Uno de los elementos centrales de las posiciones de negociación sostenido por México ha sido la adopción de un "enfoque equilibrado" que incluya todos los aspectos del problema. Nuestro país impulsó la adopción de una declaración de principios rectores sobre la reducción de la demanda de drogas ilícitas y presidió el grupo intergubernamental que lo redactó en Viena. Se trata del primer documento de este tipo adoptado por las Naciones Unidas. Su aprobación, sin cambios, por parte del comité preparatorio, refleja la transformación que ha operado en la comunidad internacional. Hasta hace poco tiempo algunos de los países con el mayor nivel de consumo se negaban a aceptar que reducirlo era una responsabilidad de gobierno. Y mucho menos a fijar compromisos internacionales en la materia.

[4] Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1996* (Documento E/INCB/1996/1): 40.

De esta manera, México ha contribuido a adecuar el régimen internacional de fiscalización de drogas para que contemple principios y compromisos en materia de reducción de la demanda, equilibrando así una estrategia que previamente estaba sesgada hacia un aspecto del problema. La diplomacia mexicana además circuló los borradores iniciales que sirvieron de base de negociación para los temas de lavado de dinero y desvío de precursores químicos. Asimismo, hizo contribuciones de fondo a la declaración política a ser adoptada por los jefes de Estado y de gobierno asistentes a la reunión que refuerzan los principios de responsabilidad compartida, integralidad del problema y respeto a la soberanía en la aplicación de los acuerdos internacionales de lucha contra el narcotráfico.

Al momento de escribir estas líneas, todo parece indicar que la iniciativa mexicana de convocar a una reunión al más alto nivel para analizar el problema mundial de las drogas será un éxito. No sólo por la confirmación de asistencia de un significativo número de líderes mundiales, sino por la sustancia de los documentos que tendrán frente a ellos para su aprobación. No se espera que ningún tema despierte confrontación, pues el debate ha sido amplio y los documentos revisados en Viena recibieron el visto bueno de los gobiernos.

Confiamos en que la cumbre de Nueva York marque el inicio de una etapa de la cooperación internacional en materia de drogas, en la que queden atrás las recriminaciones mutuas entre países que antes se identificaron exclusivamente como productores o como consumidores. Es de lamentar que el problema de las drogas sea mayor en los últimos años, y que ahora todos los países del mundo se vean afectados por el mismo. Pero es motivo de optimismo el consenso que se ha logrado sobre los pasos que debe dar la comunidad internacional para superarlo. La antigua división entre países productores, consumidores y de tránsito se ha borrado y todos reconocen que en mayor o menor grado sufren alguna expresión de los problemas asociados a las drogas. Más importante aún, se van fijando parámetros internacionales para evaluar el avance en la batalla que cada país debe dar para evitar el crecimiento de la delincuencia asociada al narcotráfico. A nivel regional se considera hacer evaluaciones recíprocas de los avances logrados y eliminar con ello las "certificaciones" unilaterales.

México ha estado a la vanguardia no sólo de la convocatoria, sino de las ideas, ahora compartidas por todos los Estados para enfrentar de manera efectiva el problema que significa la amenaza más grande a la seguridad nacional de cada Estado. El presidente Zedillo tiene el mérito de haber concebido y perseverado en una propuesta que no fue recibida con

entusiasmo. Pero, con el paso del tiempo, logró convencer a sus homólogos de cambiar la atmósfera en torno a la cooperación internacional en materia de drogas. Ello contribuirá a hacer más fructífero el esfuerzo que llevamos a cabo en México para combatir al narcotráfico que tantas vidas ha cobrado. Toda esta actividad multilateral refuerza la política antidrogas del país a nivel nacional.

México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales

*Claude Heller**

A medio siglo de su fundación, y después de un largo periodo de estancamiento y parálisis política como resultado de su cuestionado papel en las principales crisis de las relaciones hemisféricas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) se encuentra en proceso de renovación y adaptación a las nuevas exigencias del contexto mundial. La pacificación de Centroamérica, el proceso de democratización de América Latina y el fin de la guerra fría, con la excepción del caso cubano como asignatura pendiente, han abierto nuevas perspectivas para el foro regional.

La participación de México en la OEA debe ser entendida a la luz de la evolución de las relaciones interamericanas en este medio siglo. En muy amplia medida, las principales crisis que marcaron a la región condicionaron las posiciones fundamentales de México en el organismo regional.

En el mundo de la posguerra, América Latina había participado con entusiasmo en el diseño de la ONU, la cual contemplaba la existencia de organizaciones regionales que podrían contribuir al logro de sus fines y propósitos. Se tenía la convicción de que la participación de Estados Unidos en un mismo foro con los países latinoamericanos ofrecería la enorme ventaja de fomentar el desarrollo económico y social obteniendo los recursos necesarios, las expectativas latinoamericanas de una genuina cooperación hemisférica se verían rápidamente frustradas en los hechos.

* Embajador. Actualmente se desempeña como representante permanente de México ante la OEA.

El fin de la segunda guerra mundial y el surgimiento de la confrontación este-oeste llevaron a la conformación de alianzas político-militares en diversas regiones del mundo. América Latina no fue la excepción. La OEA fue creada en 1948, en el marco de la guerra fría; fue precedida por la suscripción, un año antes, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), cuyo fundamento esencial consideraba que una agresión extracontinental en contra de un Estado miembro constituía una agresión en contra de todos los Estados americanos, hecho que justificaba una acción de legítima defensa colectiva. Obviamente, la Unión Soviética y el bloque socialista eran los agresores potenciales en el mundo de la posguerra.

El gran peso de Estados Unidos

La guerra fría se tradujo en el peso desproporcionado de Estados Unidos en la conducción de la OEA; su evidente manipulación política la llevaría a una rápida pérdida de credibilidad. Una conocida estudiosa de las relaciones interamericanas, Minerva Etzioni, la calificaría en su momento como "la mayoría de uno". Desde 1954, la OEA se convirtió en instrumento de intervención en contra de aquellos gobiernos cuyas políticas reformistas eran percibidas como una amenaza comunista a la seguridad nacional de Estados Unidos. Todas las grandes crisis políticas de América Latina y el Caribe se reflejarían inevitablemente en el foro regional.

El caso de Guatemala, tratado en la X Conferencia Internacional Americana (Caracas, 1954), fue el primero de la cruzada anticomunista que crearía las condiciones para la deposición del gobierno constitucional de Jacobo Arbenz. La exclusión de Cuba y las sanciones en contra del gobierno revolucionario, adoptadas en las VIII y IX Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, representaron sin duda el punto más crítico de la historia de la Organización. El caso de la República Dominicana en 1965 tuvo como agravante la constitución, por primera vez, de una fuerza interamericana de paz que legitimaba la previa intervención militar estadounidense. Desde entonces, se dieron intentos por institucionalizar una fuerza interamericana de naturaleza permanente, en disponibilidad para actuar de acuerdo con las circunstancias.

Uno de los pocos aspectos positivos de la OEA en esa época fue su contribución a la solución del conflicto armado entre El Salvador y Honduras, de 1969. En los años setenta, la agenda de la OEA estuvo dominada, en mayor medida, por el tema de los derechos humanos, cuya violación sistemática estuvo estrechamente asociada con la proliferación de gobiernos *de facto* en América del Sur y Centroamérica.

La crisis de la OEA se profundizó a fines de la década de los setenta con el inicio de la crisis centroamericana. El triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua. Las tensiones y los incidentes en su frontera con Honduras, fomentados desde el exterior, la guerra civil en El Salvador, y la persistencia de un conflicto armado en Guatemala generaban una grave crisis regional. Era evidente la necesidad de contar con un marco adecuado de negociación a fin de evitar un conflicto generalizado en Centroamérica. La OEA no estaba en condiciones de cumplir ese papel. Su falta de credibilidad y la desconfianza que provocaba su actuación pasada, alejada del apego al derecho internacional, estarían precisamente en el origen de nuevas iniciativas de la diplomacia regional para lograr la pacificación de Centroamérica como lo fueron el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo, que se encuentran en la base del actual Mecanismo de Consulta y Concertación Política, más conocido como Grupo de Río. El hecho evidente es que los principales conflictos y asuntos que interesaban a la región encontraron cauce fuera de la organización multilateral que había sido creada para su tratamiento.

La guerra de las Malvinas de 1982 pareció constituir el golpe de gracia para la OEA. Es el único caso en que, ante la presencia militar de un país extracontinental en la zona en conflicto con un país latinoamericano, se justificaba plenamente la invocación del TIAR. Sin embargo, prevalecieron los intereses de la alianza atlántica en detrimento de las reivindicaciones históricas de un país de la región.

Una nueva credibilidad

A mediados de la década de los años ochenta, bajo la conducción del secretario general, João Clemente Baena Soares, la OEA comenzó gradualmente a desempeñar un papel más constructivo. En la medida en que avanzaban las negociaciones de paz en Centroamérica, era evidente que tanto la ONU como la OEA podrían contribuir conjuntamente a la verificación y al seguimiento de los acuerdos entre los países centroamericanos. Cabe indicar también que, a fines de esa década, los Estados miembros de la OEA se resistieron a la utilización política del organismo en conflictos de Estados Unidos con países de la región, como había ocurrido en el pasado. Ello no pudo prevenir acciones unilaterales como la invasión de Panamá, en diciembre de 1989.

La OEA ha venido ganando credibilidad a lo largo de la presente década, como foro en el cual se expresan las diversas opiniones y políticas de sus Estados miembros. Buen ejemplo de su cambio cualitativo fue la reso-

lución adoptada en la Asamblea General, en junio de 1996, en la que, gracias a una iniciativa de México, se resolvió solicitar una opinión consultiva al Comité Jurídico Interamericano, sobre la cuestión de si la Ley Helms-Burton guardaba conformidad con el derecho internacional. En un hecho sin precedente en la historia de la OEA, Estados Unidos fue el único país que votó en contra de la resolución.

La OEA se ha consolidado como el logro más representativo del continente al no existir ningún otro esquema que garantice la participación simultánea de América del Norte, América del Sur, Centroamérica y el Caribe. De ahí que los temas prioritarios para la región se examinen, y las reformas a la carta se adopten, en un contexto de mayor pluralismo y representatividad regional en la OEA (consolidada con el ingreso en los años recientes de Belice, Canadá y Guyana). Esta organización es, asimismo, el único espacio que garantiza la cooperación continental, teniendo en cuenta que las principales tareas de las relaciones interamericanas requieren de un diálogo con Estados Unidos.

En el nuevo ambiente regional, resultado de la pacificación de Centroamérica y los avances del proceso de democratización en América Latina, los temas de democracia, derechos humanos y lucha contra la pobreza extrema han venido a ocupar un lugar predominante, de acuerdo con lo anterior, el papel de la OEA en el futuro próximo se plantea en un contexto interamericano radicalmente diferente del de décadas pasadas. La Cumbre de las Américas, en sus ediciones de Miami y Santiago de Chile, ha otorgado nuevos mandatos al máximo foro regional, al cual concede un papel primordial en concertación hemisférica de los años venideros.

La posición de México en la OEA

La somera revisión de la evolución de las relaciones interamericanas y de su reflejo en la OEA permiten ubicar en su contexto las posiciones asumidas por la diplomacia mexicana. Desde la fundación de la organización interamericana y hasta el final de la guerra fría, México se vio obligado a mantener una política fundamentalmente defensiva. Sólo recientemente, a partir de los profundos cambios en el escenario regional, se han desarrollado líneas de acción novedosas y propositivas.

Es comprensible que, ante las circunstancias prevalecientes a lo largo de la guerra fría, México mantuviera dicha posición fundamentalmente defensiva en favor de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos que se vieron vulnerados en diferentes crisis en la

región, de manera consistente, incluso frecuentemente aislado, México ha pugnado por la vigencia del derecho internacional en las relaciones interamericanas, y se ha opuesto con firmeza a la indebida injerencia del organismo regional en los asuntos internos de los Estados miembros.

En la década de los ochenta, frente a la parálisis del organismo y los riesgos de su manipulación ante situaciones concretas, principalmente en Centroamérica, México favoreció la búsqueda de soluciones negociadas a través de instancias diplomáticas informales como el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo. De este modo, México no sólo rechazó de manera explícita aquellas conductas que se apartaron del derecho internacional, sino que además desconoció la legalidad de las acciones emprendidas en el marco de la OEA como ocurrió en los casos de Cuba y de la República Dominicana en los años sesenta.

En materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. México siempre ha reconocido la primacía de la ONU sobre la OEA. En ese sentido, ha sostenido que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad es la única instancia facultada para autorizar la aplicación de medidas coercitivas por parte de organismos regionales, siempre que éstos sean compatibles con los propósitos y principios de la ONU. El debate entre regionalismo y universalismo ha sido particularmente relevante en la medida en que la OEA llegó a adoptar en forma unilateral medidas coercitivas, el uso de la fuerza inclusive, en contra de un Estado miembro sin la autorización previa del Consejo de Seguridad. Buen ejemplo de ello fue la integración de la Fuerza Interamericana de la Paz que intervino en República Dominicana en 1965. Por su parte, gobiernos como los de Guatemala en 1954 y Nicaragua en los años ochenta optaron, con resultados muy diferentes, por recurrir a la ONU para tratar sus diferendos con el gobierno de Estados Unidos, el cual se opuso de manera vehemente a la intervención de la organización mundial: privilegiaba la acción del organismo regional, porque en él no enfrentaba contrapesos para sus intereses de política exterior.

La defensa activa por parte de México del principio de no intervención y del respeto a la autodeterminación de los pueblos tuvo un efecto positivo en coyunturas determinadas. Lo anterior ocurrió en Nicaragua cuando, en el ocaso irremediable del régimen somocista en 1979, se dieron intentos para que la OEA apoyara a un gobierno de transición como medio para prevenir la toma del poder por la insurrección armada sandinista. En la 17 Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el entonces canciller Jorge Castañeda expresó que el pueblo nicaragüense estaba ejerciendo el sagrado derecho a la rebelión, al igual que lo había hecho el

pueblo mexicano 70 años antes. En ese contexto, lo esencial era que la OEA no podía intervenir en los asuntos internos de Nicaragua y menos imponerle condiciones y limitaciones a su derecho a la libre determinación.

México ha favorecido la existencia de relaciones interamericanas fundadas en el respeto del derecho internacional y del pluralismo político. Conviene a ese respecto recordar la activa participación mexicana en la negociación de las reformas contenidas en el Protocolo de Cartagena de Indias, de 1985, que, entre otras cuestiones, consagraron dicho principio. Asimismo, México, respetuoso del pluralismo en el ámbito internacional, ha rechazado la exclusión de cualquier Estado de los foros multilaterales así como la imposición de condiciones políticas para su participación en los mismos. Opuesto siempre a la ilegítima exclusión de Cuba en 1962, México ha favorecido su plena reintegración al sistema interamericano con la convicción de que ello contribuiría a superar para siempre los resabios del conflicto bipolar.

El tema de la promoción y la defensa de la democracia, sin las connotaciones ideológicas del pasado, ha surgido con fuerza en la década de los años noventa, particularmente a partir de la adopción, en la 21 Asamblea General de la OEA, del documento conocido como Compromiso de Santiago con la democracia, y de la resolución 1080 sobre la democracia representativa. Con dicha resolución se estableció un mecanismo de acción de la OEA en caso de interrupción del proceso democrático en un Estado miembro, mismo que se vio complementado con la adopción del llamado Protocolo de Washington de diciembre de 1992, que establece la suspensión inmediata de un Estado miembro cuyo gobierno, democráticamente electo, haya sido derrocado por la fuerza.

México apoya la defensa del régimen democrático como institución básica del sistema interamericano: no obstante, rechaza cualquier intento que, bajo el pretexto de preservarla, reconozca a la OEA el derecho de intervenir en los asuntos internos de los Estados y se convierta en instancia de certificación de los procesos democráticos. Las crisis internas de Haití en 1991, Perú en 1992 y Guatemala en 1993 han demostrado los límites de la acción internacional. México ha sostenido en forma permanente que la democracia es un proceso que emana de la voluntad soberana de los pueblos, que no puede imponerse desde el exterior. En la solución de las crisis mencionadas, el diálogo y la concertación diplomática mostraron sus virtudes por encima de la mera condena y la amenaza de exclusión. Para México, la OEA puede llamar al diálogo en caso de una crisis política en un Estado miembro, prestar servicios de asesoría electoral y cumplir funciones de observación de comicios al ser invitada para ello.

Lo que no puede hacer es asumir funciones inherentes a la soberanía de los pueblos.

Un tema de particular relevancia ha sido la acción de la OEA en materia de derechos humanos. La Convención americana de 1969 y los trabajos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han generado sin duda el marco propicio para la protección de los derechos humanos en el hemisferio. En 1981, en el ámbito de la reforma política impulsada por el gobierno, México se adhirió a los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos, la Convención de 1969, también llamada Pacto de San José. Además, colabora activamente con la CIDH, invitada por primera vez a realizar una visita en 1996, durante la cual sus miembros sostuvieron encuentros con los titulares de diversas dependencias del ejecutivo, miembros de los poderes legislativo y judicial, así como con organizaciones no gubernamentales.

Como expresión de su compromiso pleno con el sistema interamericano de derechos humanos, México anunció, en abril de 1998, en la ceremonia del 50 aniversario de la Organización, celebrada en Bogotá, su decisión de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana, por lo cual se introducirán los cambios necesarios en la legislación interna. Asimismo, cabe destacar que en 1966, por primera vez, a instancias de México, la Asamblea General aprobó una resolución sobre los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias, e invitó a la CIDH a abordar esta temática subrayando la necesidad de ampliar la cooperación internacional en la materia.

De manera paralela al debate sobre la democracia y frente al enfoque dominante que privilegiaba la ideología sobre el tratamiento de la realidad socioeconómica de la región, la diplomacia mexicana insistió durante años en la necesidad urgente de promover la cooperación para el desarrollo como componente esencial del sistema interamericano. Por ello, propuso la realización de una Asamblea General Extraordinaria que se celebró finalmente en la ciudad de México, en 1994, precedida por la adopción del Protocolo de Managua, en 1993, mediante el cual se reformó la Carta de la OEA para fusionar los Consejos Interamericanos Económico y Social, y para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en una sola instancia denominada Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI). Ello, con la finalidad de lograr una mejor utilización de los recursos disponibles, con el énfasis puesto en la eliminación de la pobreza extrema.

Si los asuntos vinculados a la democracia y a los derechos humanos ocupan un lugar predominante a la luz de la evolución política de América

Latina y el Caribe, también la seguridad hemisférica es motivo de debate a partir del fin de la guerra fría.[1]

La desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista han significado la desaparición del "enemigo estratégico" en la lógica de la confrontación este-oeste. La pacificación de Centroamérica con el consecuente desarme e integración a la vida civil de diversos grupos armados, la menor presencia militar extranjera en la zona, así como los acuerdos entre países con capacidad nuclear, que han permitido la consolidación de América Latina y el Caribe como zona libre de armas nucleares, han modificado sensiblemente la situación estratégica.

En la actualidad, independientemente de la confrontación entre Cuba y Estados Unidos, que tiene un mayor componente político que militar, las principales tensiones están asociadas a la persistencia de conflictos de límites fronterizos y a los desarrollos de la carrera armamentista en varios países, a raíz de la decisión de Estados Unidos de levantar el embargo de la venta de armas sofisticadas a la región, vigente desde 1977, y la de considerar a Argentina como aliada militar extra-OTAN, lo que ha generado fricciones con sus vecinos.

Es evidente que el TIAR es un instrumento anacrónico y obsoleto que no corresponde al nuevo contexto regional. Por ello, para México es indispensable iniciar una profunda revisión del concepto mismo de seguridad hemisférica; su definición debe trascender los aspectos estrictamente militares, teniendo en cuenta las principales tendencias de la problemática económica y social de la región.

La ausencia de un enemigo ideológico se ha visto compensada por el surgimiento de nuevos fenómenos que, en opinión de algunos países, constituyen una amenaza para la seguridad del hemisferio, como el narcotráfico, el terrorismo, la migración incontrolada e incluso los desastres ambientales. Ello justificaría acciones colectivas de los gobiernos como, por ejemplo, la constitución de una fuerza multinacional contra el narcotráfico, a la cual México se ha opuesto vigorosamente. En materia de seguridad hemisférica, a partir de la Cumbre de Miami de 1994, se han realizado reuniones de ministros de Defensa en las que México ha participado como observador y ha expresado sus reservas sobre un proceso que rebasa los

[1] Sobre el particular, véanse Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe; el debate contemporáneo*. México, IMRED-Universidad de las Naciones Unidas, 1995: y el número sobre "Paz y seguridad en la posguerra fría" de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 52, octubre de 1997 (N. del E.).

alcances de los acuerdos de la primera cumbre hemisférica. México no favorece la institucionalización de este tipo de reuniones; en caso de existir un consenso para avanzar en esta dirección, la OEA sería el foro indicado para ello a partir de una agenda previamente acordada.

Asimismo, se ha pretendido establecer una vinculación orgánica entre la Junta Interamericana de Defensa (JID), creada en 1942 como órgano consultivo, y la OEA, a fin de colocarla bajo el control de la diplomacia civil. En abril de 1995, la JID asumió, por su propia iniciativa, un nuevo mandato, otorgándose facultades para asesorar a los órganos políticos de la Organización y actuar como órgano de planeación y preparación para la defensa del continente americano (México votó en contra de ello). Desde entonces, la JID ha pretendido definir nuevas tareas que rebasan su mandato original, replantean la naturaleza de sus vínculos con la OEA y representan una modificación sustantiva de los compromisos de los Estados en materia de seguridad. La militarización de la OEA, que México rechaza, desvirtuaría sus propósitos y principios.

En cambio, México ha promovido novedosos instrumentos jurídicos que responden a preocupaciones concretas de la región en materia de seguridad. A iniciativa del presidente Zedillo, en la X Cumbre del Grupo de Río, celebrada en Bolivia en 1996, se convino en la necesidad de concertar medidas para prevenir la carrera armamentista en América Latina y el Caribe, y definir esquemas de cooperación contra el tráfico ilícito de armas. Bajo la coordinación de México se elaboró, en el marco del Consejo Permanente de la OEA, un proyecto de Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, cuya negociación culminó exitosamente; 29 Estados la firmaron en noviembre de 1997, en presencia de los presidentes Ernesto Zedillo, de México, y William Clinton, de Estados Unidos, como testigos de honor. Cabe destacar que se trata del primer instrumento jurídico internacional que establece estrategias para el combate de un fenómeno transnacional estrechamente vinculado al narcotráfico y al crimen organizado.

México participa en forma activa en los trabajos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD), que ha contribuido al fortalecimiento de la cooperación hemisférica a través de diversos programas. Su tarea más reciente, en cumplimiento del mandato de la Cumbre de Santiago de Chile, es la elaboración de un mecanismo multilateral de evaluación de la cooperación en la lucha contra el narcotráfico. A juicio de México la cooperación internacional, tanto bilateral como de carácter multilateral, es la vía para combatir dicho flagelo.

México dedica, asimismo, particular atención al trabajo que desarrollan los organismos especializados de la OEA, como la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Indigenista Interamericano y la Comisión Interamericana de Mujeres, a cuyos trabajos contribuyen destacados nacionales. Nuestras instituciones educativas y científicas también se han beneficiado de los programas de cooperación que la organización ofrece en el marco de las actividades que impulsa el CIDI.

En el curso de los próximos años, México deberá seguir impulsando el fortalecimiento de la OEA como foro por excelencia para el debate, sobre un pie de igualdad, de los temas prioritarios para la región. Es interés de México contar con un foro en el cual se construyan nuevos consensos y se oriente de manera adecuada el tratamiento de asuntos que por su dimensión global, como el narcotráfico, rebasan las fronteras nacionales y demandan una amplia cooperación internacional.

México deberá seguir pugnando por la plena vigencia del derecho internacional y para que la OEA no sobrepase su mandato constitutivo sin el consenso pleno de los Estados miembros. La OEA deberá alentar la genuina cooperación internacional en la promoción del desarrollo económico y social, indispensable para el fortalecimiento de las instituciones democráticas. México se propone fortalecer a la organización regional como la instancia adecuada para canalizar las iniciativas hemisféricas, en particular el seguimiento de las cumbres de jefes de Estado y de gobierno, cuya reciente edición de Santiago le otorgó amplios mandatos. Se trata de evitar duplicaciones burocráticas teniendo en cuenta, además, la escasa disponibilidad de recursos.

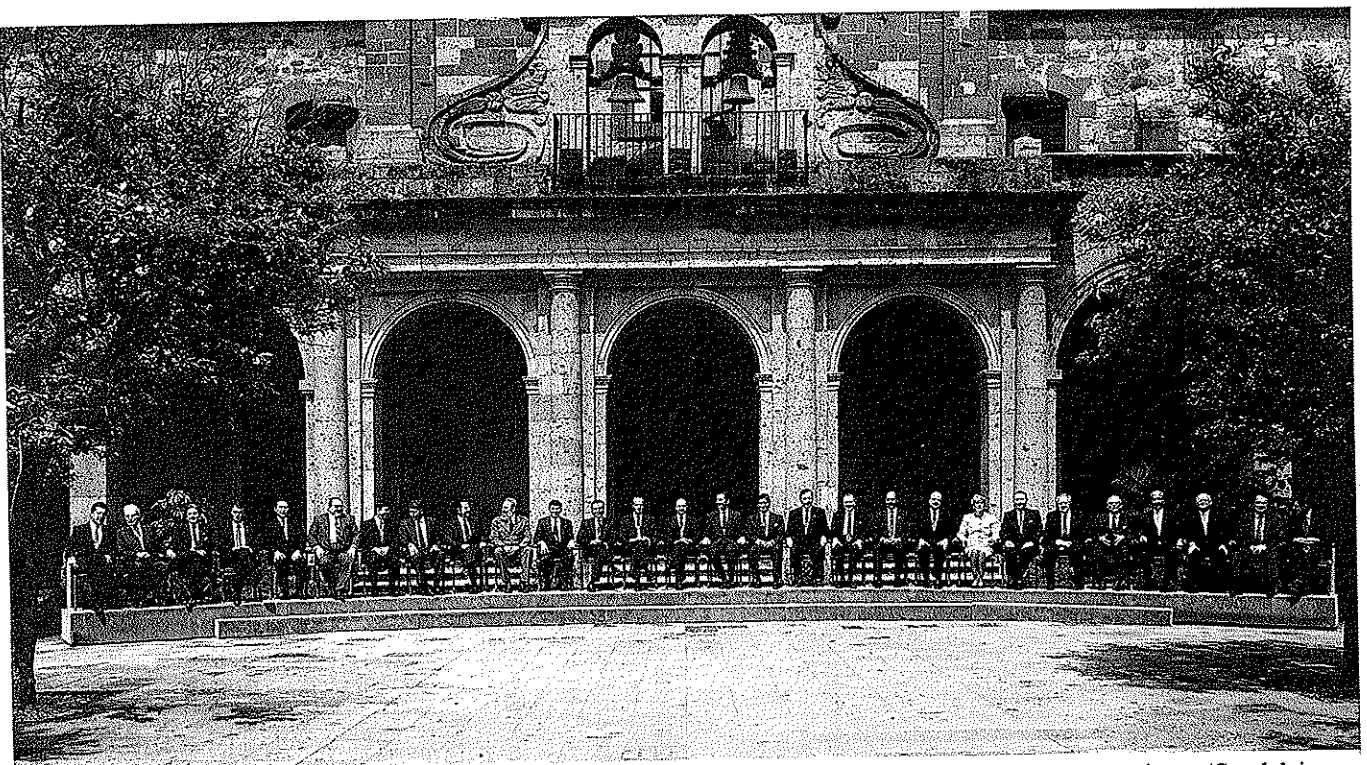
México favorece un diálogo constructivo que permita consolidar entendimientos políticos y profundizar la cooperación en todos los ámbitos del desarrollo económico y social. La diplomacia mexicana privilegia la cooperación por encima de la confrontación, la exclusión y la condena. La OEA, a diferencia de otros organismos internacionales, se enfrenta al desafío de construir nuevos equilibrios que, a partir de la asimetría entre sus integrantes, garanticen los intereses legítimos de todas las partes.

Oportunidad histórica para la OEA

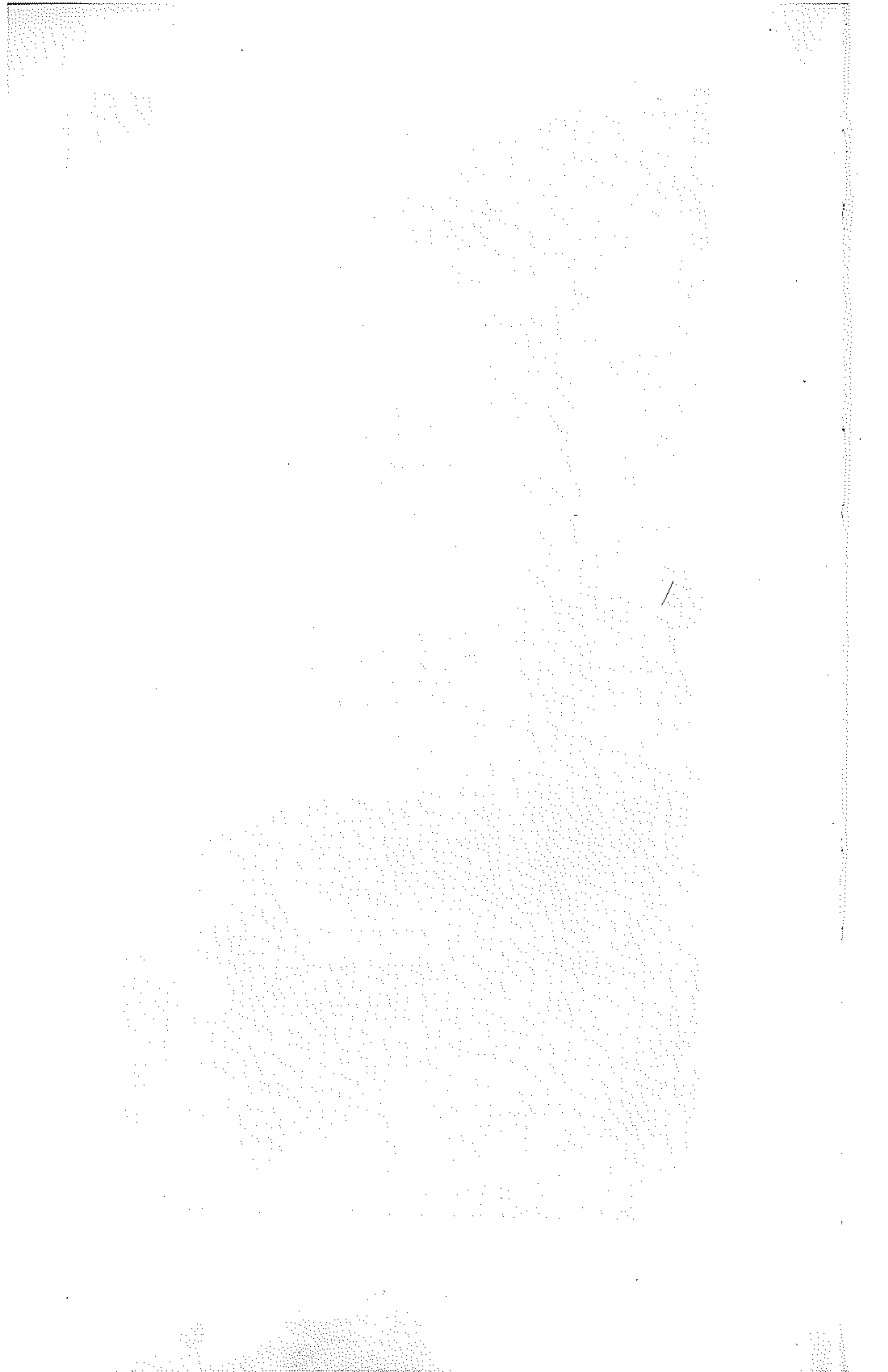
En los umbrales del nuevo milenio, la OEA tiene la oportunidad histórica de consolidarse como espacio de encuentro y centro de articulación de los intereses que son comunes a los países del hemisferio, independientemente de su diversidad cultural y sus niveles de desarrollo. En su evolución

histórica, llena de luces y sombras, la OEA ha mostrado su utilidad. Basta mencionar la construcción del sistema interamericano de protección de derechos humanos, marco de referencia para los avances democráticos en nuestras propias sociedades, como una contribución fundamental.

En este periodo de reacomodo de fuerzas en el escenario internacional, la globalización no puede significar la pérdida de identidad, mucho menos la subordinación a nuevas hegemonías. De ahí la importancia de que México, como parte esencial de su estrategia de política exterior, participe activamente en la transformación de las instituciones multilaterales que le garanticen un margen de acción independiente en la defensa de principios básicos de convivencia y en la proyección de sus intereses legítimos.



Los jefes de Estado y de gobierno de América Latina, España y Portugal durante la Primera Cumbre Iberoamericana (Guadalajara, 18-19 de julio de 1991).



Créditos bibliográficos

Los artículos aquí incorporados son reproducidos con la autorización de los editores que hicieron la primera publicación de los mismos:

Secretaría de Relaciones Exteriores

Rosario Green, "Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo XXI", México. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Discursos de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Textos de política exterior, julio-septiembre 1999; México, D.F., SRE, 2000, pp. 33-47.

Rosario Green, "Cooperación solidaria y respetuosa con el alto comisionado de Naciones Unidas para los refugiados", Secretaría de Relaciones Exteriores, *Discursos de la Secretaría de Relaciones Exteriores Rosario Green*. Textos de política exterior, julio-septiembre 1999; México, D.F., SRE, 2000, pp. 49-50.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la SRE

Margarita Diéguez, "Hacia una mayor integración latinoamericana: los mecanismos regionales de consulta y concertación política", Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Organismos hemisféricos y mecanismos de concertación en América Latina*. México, D.F. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la SRE, 1997, pp. 157-170.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la SRE/El Colegio de México

Blanca Heredia, "El dilema entre el crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, D.F. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la SRE y El Colegio de México, 1997, pp. 81-99.

Blanca Torres, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, D.F. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la SRE y El Colegio de México, 1997, pp. 119-145.

Fondo de Cultura Económica/Instituto Tecnológico Autónomo de México

Rafael Fernández de Castro, "La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación", en Mónica Verea, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coordinadores), *La nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 57-75.

Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", en Mónica Verea, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coordinadores), *La nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 107-134.

María Celia del Toro, "La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior", en Mónica Verea, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coordinadores), *La nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 135-155.

Instituto Tecnológico Autónomo de México

Lilia Bermúdez Torres, "La redefinición estratégica de Centroamérica en la política exterior de México", por aparecer en publicación en *México y Centroamérica en el umbral del siglo XXI*. México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2000. (Mimeo.)

Revista Mexicana de Política Exterior

Sandra Fuentes-Berain, "Hacia la consolidación de una relación estratégica: México y Canadá", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 15 (otoño-invierno 1996-1997): 84-98.

Jorge Chen Charpentier, "Las relaciones entre México y Europa hoy", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 49 (invierno 1995-1996): 149-159.

Claude Heller, "México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 54 (junio 1998): 9-18.

Revista Foro Internacional

Víctor Arriaga, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional*, No. 34 (octubre-diciembre 1994): 572-591.

Ana Covarrubias Velasco, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", *Foro Internacional*, No. 39 (octubre-diciembre 1999): 429-452.

Revista Nexos

Roberta Lajous, "La ONU y el narcotráfico", *Nexos*, No. 246 (junio de 1998): 67-69.

Índice onomástico

Ilustraciones

76 Rosario Green Macías, primera secretaria de Relaciones Exteriores de México (1998-2000).

77 La embajadora Rosario Green durante la ceremonia de botadura de la nave *Matías Romero* (Salina Cruz, Oaxaca, 17 de septiembre de 1999).

77 Reunión de trabajo de la embajadora Rosario Green con la Comisión de Relaciones Exteriores del senado.

78 Reunión de trabajo de la secretaria Rosario Green con la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República para analizar el quinto informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo.

78 La embajadora Rosario Green en la sede del senado mexicano.

79 La embajadora Rosario Green ante el pleno del senado.

79 La embajadora Rosario Green y la señora Mary Robinson, alta comisionada de las naciones unidas para los derechos humanos, durante su visita a México (23-29 de noviembre de 1999).

80 La secretaria Rosario Green y el ex canciller José Ángel Gurría durante la décima reunión de embajadores y cónsules de México en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Tlatelolco, D.F., 6 de enero de 1999).

80 La secretaria Rosario Geen en las instalaciones del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

163 El presidente Carlos Salinas de Gortari durante la ceremonia de entrega de la condecoración del Águila Azteca a Gloria Morales y Raúl Yzaguirre, dos personalidades de la comunidad chicana (23 de febrero de 1993).

163 Encuentro en Washington entre los presidentes de México y Estados Unidos, Ernesto Zedillo Ponce de León y William Clinton.

164 El presidente Ernesto Zedillo flanqueado por José Ángel Gurría y George W. Bush, gobernador de Texas.

toma de posesión del jefe del ejecutivo mexicano (México, D.F., 1o. de diciembre de 1994).

282 Reunión de jefes de estado y de gobierno de México y Centroamérica para analizar el mecanismo de Tuxtla II (San José de Costa Rica, 15-16 de febrero de 1996).

282 El secretario Fernando Solana entrega reconocimientos a los integrantes del contingente mexicano que participó en la misión de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL) (Tlatelolco, 7 de octubre de 1992).

283 Primera Conferencia Regional sobre migración (Puebla, 13-14 de marzo de 1996).

283 Décimo Tercera Reunión de los cancilleres del Grupo de Río (Veracruz, 18 de febrero de 1999).

284 La secretaria Rosario Green durante la Décimo Tercera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río (28-29 de mayo de 1999, México, D.F.).

284 El presidente Ernesto Zedillo y la secretaria Rosario Green participan en la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 18-19 de abril de 1998).

285 El presidente de Argentina, Carlos Saúl Menem y el presidente Ernesto Zedillo durante la visita de Estado que el mandatario argentino realizó a México entre el 26 y 27 de noviembre de 1998.

285 El presidente de España, José María Aznar y el presidente de México, Ernesto Zedillo.

286 Entrevista del presidente Ernesto Zedillo con el papa Juan Pablo II durante su visita de Estado al Vaticano (ciudad del Vaticano, 31 de enero al 2 de febrero de 1996).

286 Visita de Estado de Jacques Chirac, presidente de Francia, a México (México, D.F., 12-14 de noviembre de 1998).

287 El presidente Ernesto Zedillo y el primer ministro del Reino Unido, John Major, durante la visita de Estado que el presidente mexicano efectuó al Reino Unido en enero de 1996.

287 La secretaria Rosario Green recibe a José María Gil Robles, delegado presidente del Parlamento europeo (Tlatelolco, D.F., 16 de febrero de 1999).

288 Ceremonia de firma del memorándum de entendimiento del programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) de la ONU con los gobierno de México y Centroamérica (México, D.F., 20 de mayo de 1996).

288 El presidente Zedillo encabeza los trabajos del trigésimo aniversario del Tratado de Tlatelolco (Tlatelolco, D.F., 14 de febrero de 1997).

311 Los jefes de Estado y de gobierno de América Latina, España y Portugal durante la Primera Cumbre Iberoamericana (Guadalajara, 18-19 de julio de 1991).

Para esta edición colaboraron:
Juventina Bahena
Gilda Castillo
Eleonora Espinoza
Alicia García Cortés
María Rosa López
Alma Mendiola
Felipe Ugalde

MÉXICO Y EL MUNDO
HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

se terminó de imprimir en junio de 2000 en la ciudad de México. La tipografía y la formación estuvieron a cargo de Pedro Luis García y la producción de Pinacoteca Editores. La preprensa fue hecha por Sigma Color de México y la impresión por Lito-Grapo.
La presente edición consta de 1,000 ejemplares.